

Die Landkreise

als Träger des interkommunalen Finanzausgleichs und als letzte Stufe des kommunalen Finanzausgleichssystems

(Eine Untersuchung vor dem Hintergrund der Sozialstaatlichkeit und des räumlichen Ungleichgewichts)

von Dipl. Volkswirt Kurt Buchter
aus Hockenheim

1969

Die Landkreise
als Träger des interkommunalen
Finanzausgleichs und als letzte Stufe des
kommunalen Finanzausgleichssystems

(Eine Untersuchung vor dem Hintergrund
der Sozialstaatlichkeit und des räumlichen
Ungleichgewichts)

INAUGURAL - DISSERTATION
zur Erlangung der Würde eines Doktors der
Staatswissenschaften der Philosophischen
Fakultät der Friedrich - Alexander -
Universität zu Erlangen

vorgelegt von Diplom-Volkswirt
Kurt Buchter aus Hockenheim



Dekan: Universitätsprofessor Dr. Karl-Heinz Ruffmann
Referent: Universitätsprofessor Dr. Rudolf Stucken
Korreferent: Universitätsprofessor Dr. Horst Claus Recktenwald
Tag der mündlichen Prüfung: ~~29. November 1969~~

D 29

15 Jan. 1969

I N H A L T S Ü B E R S I C H T

	Seite
A. Die Ursachen der grundsätzlichen Ausgleichsaufgabe der Landkreise im Sozialstaat	1
I. Der qualitative Mangel des kommunalen Steuersystems als zentrales Problem.	1
1. Auch Sozialbedarfe eine Aufgabe sozialer Gerechtigkeit	1
2. Der Konflikt zwischen der Egalitätsforderung und dem föderativen Prinzip	9
3. Die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips.	15
4. Ausmaß und Tendenzen der Steuerkraftunterschiede.	20
5. Die Gegensätze der Zielvorstellungen.	30
II. Gemeinden und Landkreise im kommunalen Finanzausgleichssystem.	32
1. Begriffsbestimmung und Aufgabe.	32
2. Unvermeidbarkeit des Schematismus	36
3. Methode und Praxis des gemeindlichen Finanzausgleichs	39
4. Die Landkreise als Ausgleichsobjekt	54
5. Der horizontale interkommunale Finanzausgleich.	58
6. Die effektive Ausgleichswirkung des gemeindlichen Finanzausgleichs in der BRD.	59
7. Zusammenfassung und Folgerungen	66
B. Die Landkreise als ergänzende Leistungskraft der kreisangehörigen Gemeinden	69
I. Die Ausgleichsbestimmung der Aufgabenseite als Folge ihrer rechtlichen und ökonomischen Verfassung.	69
1. Das Verhältnis zwischen Stadt- und Landkreisen.	69
2. Die sozialökonomische Struktur der Landkreise	83
3. Rechtsnatur und Aufgabenabgrenzung	88
4. Die speziellen Aufgaben	97

II. Der Einfluß der Landkreisfinanzierung auf die kommunale Selbstverwaltung	114
1. Die wesensbedingte Entsprechung von Aufgaben und Einnahmen der Landkreise.	114
2. Modell des strukturellen Grundgleichgewichts der Kreisfinanzierung sowie die Ursachen und Folgen von Abweichungen.	120
III. Der Ausgleichsmechanismus auf der Einnahmenseite als Vollendung des kommunalen Finanzausgleichssystems	130
1. Der interkommunale Finanzausgleich durch die Kreisumlage	130
2. Die Funktion der Landkreis-Schlüsselzuweisungen als Umlagekraftausgleich.	140
3. Der Einfluß des Umlagekraftausgleichs auf die Finanzlage der Gemeinden.	145
4. Die Reaktion des Ausgleichssystems auf Veränderungen der gemeindlichen Steuerkraft.	151
IV. Der Interessenkonflikt zwischen Landkreisen und Gemeinden wegen der Höhe der Kreisumlage	154
1. Der Widerstreit des lokalen Verpflichtungsgefühls	154
2. Die sonstigen subjektiven Einflußmöglichkeiten.	163
3. Die möglichen Differenzierungen der Kreisumlage	164
4. Die Kreisumlage in der historischen Entwicklung	167
V. Theorie und Praxis der inneren Ausgleichsaufgabe sowie der Bedingungen und Schwierigkeiten ihrer Erfüllung	170
1. Darstellung des Prinzips	170
2. Die Bedeutung des unbestimmten Rechtsbegriffs der überörtlichen Aufgaben für die innere Ausgleichsaufgabe	177
3. Die konkrete Aufgabenabgrenzung im inneren Ausgleich	181
4. Die Behinderung des inneren Ausgleichs durch die Existenz der Pflichtaufgaben.	189
5. Der innere Ausgleich auf immateriellem Gebiet	192

VI. Probleme eines Vergleichs von Finanzausgleichsleistungen an kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte	193
1. Die Diskussion um die Grenze des kommunalen Finanzausgleichs	193
2. Ursache und Bedeutung des mit wachsender Gemeindegröße progressiv ansteigenden Ausgabenbedarfs. . . .	201
3. Die Aussagekraft der Verschuldung.	210
4. Gemeinden + Landkreise = Stadtkreise ?	215
C. Land- und Stadtkreise in der räumlichen Ordnung und wirtschaftlichen Entwicklung	218
I. Ursachen und Folgen des räumlichen Ungleichgewichts in der BRD	218
1. Die Entwicklung der Problemgebiete	218
2. Der Rückstand und die besondere Gefährdung der ländlichen Gebiete.	221
3. Die schädlichen Folgen der überlasteten Verdichtungsgebiete	229
4. Veränderungen des Konzentrationsprozesses.	239
II. Die geplante Überwindung der räumlichen Disharmonie durch den staatlichen Interventionismus.	244
1. Notwendigkeit, Formen und Ziele der Raumaktivität des Staates	244
2. Bedeutung und Problematik des Ordnungssystems der zentralen Orte	252
D. Kritische Zusammenfassung.	266
Literaturverzeichnis	281
A. Bücher und Aufsätze	281
B. Gesetze, Rechtsverordnungen, Verwaltungsanordnungen	298
Lebenslauf	302

ABKÜRZUNGEN

a.a.O.	=	am angeführten Ort
Abs.	=	Absatz
AG	=	Aktiengesellschaft
Art.	=	Artikel
BAM	=	Bundesministerium für Arbeit
BayBS	=	bereinigte Sammlung des bayerischen Landesrechts
BBauG	=	Bundesbaugesetz
Bd.	=	Band
BFM	=	Bundesministerium der Finanzen
BGBI.	=	Bundesgesetzblatt
BGM	=	Bundesministerium für Gesundheit
BM	=	Bundesministerium
BRD	=	Bundesrepublik Deutschland
BROG	=	Bundesraumordnungsgesetz
BVG	=	Bundesverfassungsgericht
BVM	=	Bundesministerium für Verkehr
BW	=	Baden-Württemberg
DGStZ	=	Deutsche Gemeindesteuer-Zeitung, Monatsschrift für das gesamte Gemeindesteuerwesen einschl. Eigenbetriebe, Bonn
DÖV	=	Die öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik, Stuttgart
DST	=	Deutscher Städtetag
DV	=	Durchführungsverordnung
E	=	Einwohner
e.V.	=	eingetragener Verein
EinfGRealStG	=	Einführungsgesetz zu den Realsteuergesetzen
EWG	=	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAG	=	Finanzausgleichsgesetz

FAZ	=	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FM	=	Finanzministerium
GABl.	=	Gemeinsames Amtsblatt des IM, FM, WM, LM und der Regierungspräsidien des Landes BW
gem.	=	gemäß
Ges.Bl.	=	Gesetzblatt für BW
GewStG	=	Gewerbsteuergesetz
GG	=	Bonner Grundgesetz
GO	=	Gemeindeordnung
GS	=	Preußische Gesetzessammlung
GV	=	Gemeindeverbände
GVBl.	=	Gesetz- und Ordnungsblatt des zitierten Landes
H.	=	Heft
hrsg.	=	herausgegeben
i.d.F.v.	=	in der Fassung vom
Jg.	=	Jahrgang
IM	=	Innenministerium
IMARO	=	Interministerieller Ausschuß für Raumordnung
KStZ	=	Kommunale Steuer-Zeitschrift, Zeitschrift für das Gemeindeabgaben- wesen, Siegburg
LKO	=	Landkreisordnung
LM	=	Landwirtschaftsministerium
LV	=	Landesverfassung
MittDStT.	=	Mitteilungen des Deutschen Städtetages
MittKGSt.	=	Mitteilungen der Kommunalen Gemeinschafts- stelle für Verwaltungsvereinfachung
OB	=	Oberbürgermeister
RGBl.	=	Reichsgesetzblatt
S.	=	Seite
SARO	=	Sachverständigenausschuß für Raumordnung
Sp.	=	Spalte
Tab.	=	Tabelle
Tz.	=	Textziffer
v.	=	vom
vgl.	=	vergleiche
VDI	=	Verein deutscher Ingenieure
WM	=	Wirtschaftsministerium
WoBauG	=	Wohnungsbaugesetz
ZfK	=	Zeitung für kommunale Wirtschaft, München
Ziff.	=	Ziffer



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546305_0027

A. Die Ursachen der grundsätzlichen Ausgleichsaufgabe der Landkreise im Sozialstaat

I. Der qualitative Mangel des kommunalen Steuersystems als zentrales Problem

1. Auch Sozialbedarfe eine Aufgabe sozialer Gerechtigkeit

Dem sozialen Rechtsstaat¹⁾, dessen charakteristische Züge heute die Staatsverfassungen der westlichen Welt mehr oder minder bestimmen, ist eine Ordnungs- und Wohlfahrtsaufgabe immanent. Als Ordnungsmacht, welche die rechtliche Ordnung nach innen und außen sichert, ist der moderne Staat Rechtsstaat; als Sozialstaat - oft auch "Wohlfahrtsstaat" genannt - obliegt ihm die Herstellung und Aufrechterhaltung einer angemessenen Sozialordnung²⁾. Forsthoff meint sogar, daß die soziale Aufgabe die primäre geworden sei³⁾. Die Sozialentscheidung der Verfassung in der BRD beauftragt also den Staat - und damit alle seine Glieder einschließlich der Landkreise - mit der Gestaltung einer gerechten sozialen Ordnung. Die Schwierigkeiten des Sozialstaates ergeben sich nun nicht nur durch die Verpflichtung, jedem einzelnen einen zeitangemessenen Lebensstandard zu sichern, sondern auch - was immer stärker hervortritt - auf allen Gebieten des gesellschaftlichen Lebens soziale Gerechtigkeit herzustellen und zu bewahren. Noch im 19. Jahrhundert war es einfach, das Ethos der sozialen Frage zu definieren: die soziale Frage war damals die Arbeiterfrage. Heute betrifft die soziale Frage einen schwer definierbaren Komplex von Ansinnen an den

1) In Art. 20 u. 28 GG proklamiert und durch Art. 79 Abs.3 GG als unantastbar erklärt.

2) Im formalen Sinne bedeutet Rechtsstaat, daß sich jeder Staatsakt auf das formale Recht beziehen muß, im materiellen Sinne jedoch die Zielsetzung, materielle Gerechtigkeit zu schaffen und zu erhalten. Insofern bedingen sich Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit.

3) Forsthoff, Ernst: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, I. Band Allg. Teil, 4. Aufl., München und Berlin 1954, S. 3.

Staat, die von allen organisierten Gruppen gestellt werden¹⁾; zu diesen gehören auch die öffentlichen Gebietskörperschaften, die selbst wieder ein Teil der staatlichen Organisation sind. Vor allem durch zwei Einsichten erhielt das Problem sozialer Gerechtigkeit in jüngster Zeit eine neue Dimension:

- (1) Durch die Deckung der Sozialbedarfe²⁾, die von den öffentlichen Gebietskörperschaften befriedigt werden, wird auch der private Lebensstandard direkt und indirekt beeinflusst;
- (2) Soziale Gerechtigkeit muß auch zwischen den einzelnen öffentlichen Gebietskörperschaften herrschen, die eine eigene, auf ihr Hoheitsgebiet bezogene Bedarfsdeckungswirtschaft betreiben.

Die moderne Wirtschaftstheorie lehrt, daß die optimale Versorgungslage eines privaten Wirtschaftssubjektes von dessen Einkommen, den Preisen, dem Güterangebot und innerhalb dieser Begrenzungen von dem Gelingen des Nutzenkalküls im Sinne des 2. Gossen'schen Gesetzes abhängt. Aber je mehr die privaten Einkommen stiegen, umso mehr wurde deutlich, daß die Sozialbedarfe mit zunehmender Intensität individuell empfunden werden, die optimale private Versorgungslage also erst dann eintritt, wenn auch die öffentlichen Gebietskörperschaften die Sozialbedarfe in angemessener Weise befriedigen. Fehlende oder nicht ausgebaute Straßen, Kanalisationen oder zentrale Wasserversorgungsanlagen, fehlende oder veraltete Krankenhäuser oder schulische Einrichtungen als besonders deutliche Beispiele für die Bedeutung der Sozialbedarfe, belasten letztlich das private Wirtschaftssubjekt mit zusätzlichen Kosten, die seine private Versorgungslage

1) Vgl. Briefs, Götz: Unternehmer in Inflation und Stagflation, in: FAZ Nr.76 v.l.April 1967.

2) Während der Individualbedarf eine Befriedigung durch private Anbieter vorzieht, wünscht der Sozialbedarf eine Befriedigung durch öffentliche Verbände. Dieser Unterschied macht auch die Trennungslinie zwischen der Finanzwissenschaft und den übrigen Wirtschaftswissenschaften aus.

beeinträchtigen. Das gleiche gilt auch für die Luftverunreinigung über den Ballungszonen, die bedrohliche Verschmutzung der Gewässer und die chaotischen Verkehrsverhältnisse in den meisten Innenstädten. Jenen Teil der Sozialbedarfe, deren Befriedigung die private Versorgungslage unmittelbar beeinflusst und daher gegenüber der privaten Bedürfnisbefriedigung eine komplementäre Aufgabe hat, nennen wir die originären Sozialbedarfe. Diese gehören zu den Lebensnotwendigkeiten der privaten Haushalte und der Wirtschaft. Der Lebensstandard eines privaten Haushaltes erlangt daher erst sein Maximum, wenn die gemeindlichen Gebietskörperschaften die originären Sozialbedarfe in angemessener Weise befriedigen. Die Möglichkeit der Gebietskörperschaften, die Sozialbedarfe - vor allem die originären Sozialbedarfe - zu befriedigen, hängt jedoch in erster Linie von ihren Einnahmen aus öffentlichen Abgaben, vor allem aus Steuern, ab. Unterschiedliche Einnahmen führen zu unterschiedlichen Leistungsfähigkeiten der öffentlichen Gebietskörperschaften, so daß sich in diesem Falle das Problem sozialer Gerechtigkeit auch zwischen den öffentlichen Gebietskörperschaften stellt. Da unterschiedliche gemeindliche Leistungen ungleiche Versorgungslagen der privaten Haushalte selbst bei völliger Entsprechung derer Einkommen und der sonstigen Bestimmungsfaktoren des privatwirtschaftlichen Nutzenmaximums bewirken, muß der in Art. 106 Abs. 4 Nr. 3 und Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 die " Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse " fordernde Sozialstaat durch die Summe seiner Finanzausgleichsregelungen dafür sorgen, daß sich die Leistungsunterschiede zwischen den gemeindlichen Gebietskörperschaften in vertretbaren Grenzen bewegen. Erst dann kann der Zustand eintreten, daß die privaten Haushalte in der BRD in etwa gleicher Weise an der Deckung der originären Sozialbedarfe teilhaben. So wie die gemeindlichen Gebietskörperschaften *uno actu* den privaten Lebensstandard beeinflussen, wenn sie die originären Sozialbedarfe decken, so müssen diese Sozialinvestitionen auch gleichmäßig mit den privaten Investitionen wachsen, wenn das wirtschaftliche Wachstum nicht beeinträchtigt werden soll ¹⁾.

¹⁾ Vgl. Kommission für die Finanzreform: Gutachten über die Finanzreform in der BRD, Stuttgart und Köln 1966, Tz. 130.

Das Staatsziel der "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" ist der eigentliche Entstehungsgrund des qualitativen Problems des kommunalen Steuersystems wie auch des kommunalen Finanzausgleichssystems, in das auch die Landkreise eingeschlossen werden müssen. Wer sich auch immer - wie etwa gegenwärtig bei den Diskussionen um die Gemeindefinanzreform - auf die Egalitätsforderung des GG beruft, stellt gleichzeitig die Frage, ob das Verhältnis der Einnahmen zwischen den öffentlichen Gebietskörperschaften als gerecht angesehen werden kann. Eine solche Frage, die in den letzten Jahren immer häufiger und dringlicher gestellt wurde, wird von der Wissenschaft seit langem verneint; es wird darauf hingewiesen, daß sich die Wirklichkeit immer mehr vom Staatsziel der Einheitlichkeit entfernt hat. Das Bundesraumordnungsgesetz ¹⁾ ist ganz vom Gedanken des sozialen Ausgleichs getragen, ausdrücklich postuliert in den §§ 1 und 2. Auch das Gutachten zur Finanzreform beruft sich mehrfach ausdrücklich auf die Einheitlichkeitsforderung des GG ²⁾. Das SARO-Gutachten bezeichnet einen sozialen Ausgleich auf der Grundlage eines angemessenen Standards als gesellschaftspolitisches Leitbild ³⁾. Noch deutlicher drückt sich Hettlage in bezug auf die Leistungsunterschiede zwischen den Ländern aus, wenn er erklärt, daß die überregionale Gewährleistungs- und Aus-

1) Vom 8. April 1965 (BGBl. I S. 306).

2) Kommission für die Finanzreform: Gutachten...a.a.O., Tz. 11 u. 74.

3) Die Raumordnung in der BRD: Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung, Stuttgart 1961, S. 53.

gleichspflicht des Bundes eine grundsätzliche Verpflichtung zum Ausgleich wesentlicher Unterschiede in den Verwaltungsleistungen und Steuerbelastungen erfordere ¹⁾. Diese Ausgleichspflicht entspreche dem Bekenntnis zum Sozialstaat. Fischer-Menshausen hat schon 1955 darauf hingewiesen, daß ein sozialer Bundesstaat nicht zulassen könne, daß die Qualität der öffentlichen Verwaltungsleistungen je nach der Steuerstärke oder Steuerschwäche gebietsweise differenziert wird ²⁾. Womit hält für selbstverständlich, daß heute ein Staatsbürger überall gleichmäßige, zumindest aber gleichwertige öffentliche Leistungen fordern darf ³⁾. Kötter macht darauf aufmerksam, daß die Forderung nach sozialem Ausgleich nicht nur das Streben nach einer ausgeglichenen Einkommensverteilung in Stadt und Land enthalte; für eine Gesellschaft egalitären Charakters ergebe sich daraus die Forderung, daß alle ihre Gruppen prinzipiell einen angemessenen Anteil an den Versorgungsleistungen einer Zivilisation mit hohem Wohlstand haben sollen ⁴⁾. Und 1967 stellte Pagenkopf fest, daß das sozialstaatliche Prinzip und die vom GG aufgestellte Forderung nach Herstellung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse eine optimale Annäherung der Gebietskörperschaften in der Aufgabenerfüllung verlange ⁵⁾. Ein möglichst gleichmäßiger Belastungs- und Leistungsstandard sei heute zum Idealbild unseres Bundesstaates geworden. Aber auch in den anderen westlichen Ländern ist zu beobachten, daß der horizontale Finanzausgleich zwischen verschiedenen gleichrangigen Gemeinwesen immer intensiver ausgebildet wird ⁶⁾.

1) Hettlage, Karl-Maria: Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, H. 14, Berlin 1956, S. 35 u. 36.

2) Siehe: DÖV, H. 4/1955, S. 265 (unter IV).

3) Wormit, Hans-Georg: Finanzprobleme der Landkreise, in: Kommunalwirtschaft, H. 3/1959, S. 98.

4) Kötter, Herbert, Heutige Anforderungen von Wirtschaft und Gesellschaft an die Leistungen der ländlichen Selbstverwaltungen, in: Archiv für Finanzwissenschaften, Jg. 3/1964, 2. Bd., Stuttgart und Köln 1964, S. 202.

5) Pagenkopf, Hans: Grundsatzfragen zur Neuordnung der bundesdeutschen Finanzverfassung, in: DÖV, 20. Jg. 1967, H. 17-18, S. 603.

6) Vgl. Bickel, Wilhelm: Finanzwirtschaftliche Beziehungen zwischen öffentlichen Körperschaften, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Tübingen 1956, S. 736.

b) Die Klage über das Zurückbleiben der Sozialbedarfe (im weitesten Sinne) an sich ist dagegen in erster Linie ein quantitativer Ausdruck; dieser will besagen, daß die Einnahmen der öffentlichen Gebietskörperschaften insgesamt zu gering sind, um die dringlichen Sozialbedarfe befriedigen zu können. Pöhl meint 1965: " Die Notstände im Verkehr, im Bildungswesen, im Wissenschafts- und Forschungsbetrieb, in den kommunalen Dienstleistungen, verlangen gebieterisch nach neuen Methoden... Die Infrastruktur ist zum weiteren Flaschenhals der wirtschaftlichen Entwicklung geworden " ¹⁾. Daß aber die Bedeutung der Sozialbedarfe auch für das wirtschaftliche Wachstum erst in jüngster Zeit erkannt wurde, rührt daher, daß diese von einem bestimmten Punkt der privaten Einkommen an explosionsartig zunehmen. Sind die privaten Grundbedürfnisse noch nicht gesättigt, so wird das Zurückbleiben der Sozialbedarfe von der Ungunst der privaten Haushaltslage überdeckt. Wächst jedoch die private Bedürfnisbefriedigung über einen bestimmten, zeitangemessenen Sättigungspunkt hinaus, so wird der negative Abstand der Sozialbedarfe zunehmend als schwerwiegender Mangel empfunden. Musgrave und Galbraith klagen darüber, daß der Staat in einer "Gesellschaft im Überfluß" weit hinter der Deckung der Sozialbedarfe zurückbleibe; sie fordern deshalb ein befriedigendes Verhältnis zwischen dem privaten und dem öffentlichen Güterangebot (soziales Gleichgewicht) ²⁾. Auch Krelle betont, daß zwischen den privaten und den öffentlichen Ausgaben eine vernünftige Relation bestehen müsse; es dürften nichtweniger wichtige private Ausgaben vor weit dringlicheren öffentlichen Ausgaben stehen ³⁾. Die Erkenntnis, daß die öffentlichen Aufgaben allgemein mit dem höheren Lebensstandard steigen müssen, ist nur eine Bestätigung des Wagner'schen Gesetzes von der "wachsenden Ausdehnung der

-
- 1) Pöhl, Karl-Otto: Gemeinschaftswerk - mehr als ein Wahlschlager ?, in: Der Volkswirt Nr.21 v. 28.5.1965, S. 1002.
 - 2) Galbraith, J.K.: Gesellschaft im Überfluß, Knauers Taschenausgabe, München und Zürich 1963, Bd. 23, S.223, 224 u. 269.
 - 3) Krelle, Wilhelm: Gesellschaftspolitik in der Wohlstandsgesellschaft, in: Die Mitarbeit, Evangelische Monatshefte zur Gesellschaftspolitik 1964, Heidelberg, S. 529 f.

öffentlichen und speziellen Staatstätigkeiten" ¹⁾.

War dieses Gesetz bisher in seiner Allgemeingültigkeit vor allem als Anklage gegen den immer übermächtiger werdenden Staatsapparat aufzufassen, so wird seine Beschränkung auf die wachstums- und produktivitätsfördernden Sozialinvestitionen zum Ausdruck einer volkswirtschaftlichen Notwendigkeit ²⁾. Darum wird in der BRD immer stärker gefordert, daß die öffentlichen Investitionsausgaben den Vorrang vor den Verbrauchs- und sozialen Umverteilungsaufgaben haben müssen ³⁾. Aber innerhalb des wirtschaftlichen Wachstums und innerhalb der politischen Entscheidung stehen die Sozialinvestitionen zweifellos vor dem Dilemma ihrer wesentlich höheren Elastizität gegenüber dem Sozialkonsum (Personalausgaben, soziale Ausgaben, Subventionen), so daß Einnahmerückgänge dazu neigen, eher zu Lasten der Sozialinvestitionen zu gehen ⁴⁾.

- c) Wir haben nun das Zurückbleiben der Sozialbedarfe an sich sowohl als quale wie auch als quantum betrachtet. Fortan geht es nur noch um die gleichmäßige und ausreichende Befriedigung der originären Sozialbedarfe, die vor allem Aufgabe der Gemeinden und in zunehmendem Maße auch der Landkreise ist. Bund und Länder sind im wesentlichen Verwaltungshaushalte, die Gemeinden vor allem und die Landkreise zunehmend Investitionshaushalte. Beispielsweise wurden in BW 1968 72 v.H. der bereinigten Steuereinnahmen dieses Landes für Personalausgaben benötigt, deren weiteres Anwachsen durch den zunehmenden Ausbau des Schulwesens für unausweichlich gehalten wird ⁵⁾. Nach Hettlage stammt seit Jahren 1/6 der öffentlichen Investitionsnachfrage vom Bund, 1/3 von den Ländern und die Hälfte von den Gemeinden ⁶⁾. Die Haupta Ausgaben der Gemeinden entstehen durch den Straßen-

¹⁾ Wagner, Adolph: Finanzwissenschaften, 2.Aufl., Leipzig 1893, Teil 1, S. 76.

²⁾ Vgl. Haller, Heinz: Finanzpolitik, 2.Aufl., Tübingen 1961, S. 124 ff.

³⁾ Durch diese Theorie wird der Staatsverbrauch, soweit er der Deckung der Sozialbedarfe dient, gegenüber den privaten Verbraucherwünschen stark aufgewertet.

⁴⁾ Emminger weist darauf hin, daß der Anstieg der öffentlichen Ausgaben in den letzten Jahren vor allem auf das Anwachsen der konsumtiven Ausgaben zurückzuführen war (Emminger, Otmar: Auf dem Wege zur Stabilität, in: FAZ Nr. 198 v. 27.8.1966, S. 5).

⁵⁾ Vgl. Kübler, Walter: Was tut sich gegenwärtig auf dem Gebiet der Gemeindefinanzreform?, in: Landkreismeldungen aus BW, H. 3/1968, S. 38.

⁶⁾ Hettlage, Karl-Maria: Grundsatzfragen antizyklischer Finanzpolitik, in: Geldwert und öffentliche Finanzen, Aktionsgemeinschaft soziale Marktwirtschaft, Tagungsprotokoll Nr. 23, Ludwigsburg 1965, S. 63.

und Schulhausbau, durch Maßnahmen für die Gesundheit, die Wasserversorgung, die Entwässerung, sowie durch den Bau von Sport- und Spielstätten. Möller hat errechnet, daß die Gemeinden von 1948 bis 1961 mehr für den Straßenbau aufgewendet haben als Bund und Länder zusammen ¹⁾. Weinberger kann daher zu Recht feststellen, daß die Gemeinden die "Hauptträger der öffentlichen Grundlageninvestitionen" sind ²⁾. Der Bürger, der einen realen Leistungsanspruch an die öffentliche Verwaltung erhebt, hat es vor allem mit seiner Gemeinde zu tun. Demgegenüber erscheinen Bund und Länder als ferne Phantome, zu denen nur die abstrakte Beziehung der personalen Steuerleistung besteht. " Die Gemeinde ist jener Ort, in dem die Gesellschaft im ganzen als höchst komplexes Phänomen unmittelbar anschaulich wird, während ausnahmslos alle weiteren Erscheinungsformen der Gesellschaft sehr schnell abstrakt werden ", formuliert der Soziologe König ³⁾. Äußere und innere Sicherheit sowie individuelle Sozialleistungen können nicht als originäre Sozialinvestitionen bewertet werden; sie sind Selbstverständlichkeiten des modernen Staates geworden. Darum sind es vor allem die originären Sozialinvestitionen der Gemeinden und Landkreise, die das notwendige Komplement zur privaten Bedürfnisbefriedigung bilden und gleichzeitig Wachstum und Produktivität beeinflussen. Gerade im gemeindlichen Bereich wird der von Forsthoff geprägte Begriff der "Daseinsvorsorge" als Ausdruck der Lebensnotwendigkeit der originären Sozialinvestitionen be-

1) Möller, Alex: Ohne Finanzreform geht es nicht, in: Der Volkswirt, Beiheft zu Nr. 20 v.15.5.1964, S. 23.

2) Weinberger, Bruno: Quantitätsfragen der Gemeindefinanzreform, in: Die Finanzreform und die Gemeinden, Bd. 14 der Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, Berlin 1966, S. 89.

3) König, René: Grundformen der Gesellschaft: Die Gemeinde, Rohwohlt-Taschenbuch, Hamburg 1958, S. 9.

sonders anschaulich ¹⁾. Forsthoff meint auch, es sei kein Zufall, daß die Daseinsvorsorge zunächst und im wesentlichen von den Gemeinden begonnen wurde und daß sie in den wesentlichsten Teilen bei den Gemeinden verblieben ist; dies sei in jeder Weise sinnvoll ²⁾. Auch das SARO-Gutachten hat festgestellt, daß sich im Alltagsleben die öffentlichen Leistungen weitgehend über die Stufe der Gemeinden vollziehen ³⁾. Hensel betont ebenso, daß es vor allem die Gemeinde sei, an die sich der Bürger wende, wenn es um den breiten Raum der Daseinsvorsorge gehe ⁴⁾. Und Weinberger sagt: "Die politische Stärke der Gemeinden liegt in ihren Aufgaben. Diese berühren den Bürger und die Wirtschaft am unmittelbarsten." ⁵⁾.

2. Der Konflikt zwischen der Egalitätsforderung und dem föderativen Prinzip

Auf die Wirklichkeit übersetzt, stellt das Zurückbleiben der originären Sozialbedarfe an sich das quantitative Problem einer Gemeindefinanzreform dar, während die unterschiedlichen Leistungsfähigkeiten der kommunalen Gebietskörperschaften ihr qualitatives Problem bezeichnen. Im Grunde genommen ist jedoch der qualitative Mangel das zentrale Problem jedes kommunalen Finanzierungssystems. Darin liegen die eigentlichen Schwierigkeiten begründet. Das Institut "Finanzen und Steuern" sieht richtig, daß die meisten bisher ungelösten Fragen innerhalb der Finanzausgleichsprobleme in der BRD beim Gemeindefinanzausgleich auf-

-
- 1) Forsthoff, Ernst: Die Daseinsvorsorge und die Kommunen, Köln-Marienburg 1958. - Vgl. auch: Badura, Peter: Die Daseinsvorsorge als Verwaltungszweck der Leistungsverwaltung und der soziale Rechtsstaat, in: DÖV, H. 17-18, 1966.
 - 2) Forsthoff, Ernst: Die Daseinsvorsorge..., a.a.O., S. 24.
 - 3) Die Raumordnung in der BRD: Gutachten..., a.a.O., S. 121.
 - 4) Hensel, Walter: Antworten und Folgerungen, in: Die Stadt muß leben, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, H. 9, Stuttgart und Köln 1962, S. 90.
 - 5) Weinberger, Bruno: Gefährdet das derzeitige kommunale Finanzsystem die Durchführung gegenwärtiger und zukünftiger Gemeindefaufgaben ?, in: Kommunale Finanzreform, Hannover 1961, S.31.

tauchen ¹⁾. Stucken hat schon 1954 darauf hingewiesen, daß das Gemeindefinanzproblem "zu den wichtigsten und schwierigsten Fragen bei der Ordnung des Finanzausgleichs" gehört ²⁾

a) Erste und fundamentale Schwierigkeiten treten auf, weil sich grundsätzliche Komponenten des Sozialstaates gegensätzlich verhalten, wenn wir sie auf die kommunale Wirklichkeit übertragen. Die Egalitätsforderung, die auch für das Leistungsvermögen der öffentlichen Gebietskörperschaften zu gelten hat, steht der Maxime der Steuergerechtigkeit entgegen: der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Ist das Egalitätsverlangen in bezug auf die öffentlichen Gebietskörperschaften erst ein Produkt sozialstaatlicher Entwicklung, so die Maxime der Steuergerechtigkeit ein Teil des sozialen Urempfindens, das den Sozialstaat überhaupt erst möglich gemacht hat.

Im föderativen Staat werden die Steuern nach allgemeinen Regeln erhoben ³⁾; insgesamt wird dadurch ein der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entsprechender Steuerertrag hervorgebracht. Eine erste Differenzierung entsteht nun dadurch, daß die zahlreichen Steuerquellen in unterschiedlicher Art den einzelnen Bauelementen des föderativen Staates (Organisationsstufen) zugewiesen sind ⁴⁾, so daß sich partielle Steuersysteme bilden ⁵⁾. Es ist nun die Frage, ob auch die partiellen Systeme in jenem Maße am allgemeinen Steueraufkommen teilhaben, als

1) Institut "Finanzen und Steuern": Grundlagen und Möglichkeiten einer organischen Finanz- und Steuerreform, H.30, Bd.1, Bonn, o.J., S. 121.

2) Stucken, Rudolf: Der Finanzausgleich in der BRD, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 14, 1954, S. 696.

3) Eine Folge der Gesetzgebungshoheit des Bundes gem. Art 73 und 105 GG.

4) In den Art. 106 und 107 GG geregelt. In Art. 106 Abs. 6 GG werden die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden als Länderangelegenheiten behandelt. Durch die Änderung des Art. 106 Abs. 6-8 GG v. 24.12.1956 (BGBl. I S. 1077) wird das Aufkommen der Realsteuern den Gemeinden garantiert, gleichzeitig werden die Länder verpflichtet, den Steuerverbund anzuwenden.

5) Die Existenz des Steuerverbundes ändert an der generellen Problematik nichts.

es die Aufgabenlast ihrer Organisationsstufe erfordern würde. Noch problematischer ist die Tatsache, daß die öffentlichen Abgaben nicht in die Kasse einer Organisationsstufe fließen, sondern in die vielen Kassen der öffentlichen Gebietskörperschaften, die diese integrieren ¹⁾. Denn das einheitliche Rechtskleid der Organisationsstufen, die wir "Länder" und "Gemeinden" nennen, verhüllt nur eine tatsächliche Vielheit von eigenständigen Gebietskörperschaften. Da sich aber das qualitative Problem auf jede einzelne Gebietskörperschaft bezieht, muß die Schwierigkeit der bedürfnisadäquaten Zuordnung von Finanzierungsmitteln mit der Zahl der öffentlichen Gebietskörperschaften wachsen, die einer Organisationsstufe angehören. Darum wird das kommunale Steuersystem zur Hauptschwierigkeit bei jedem Versuch, der Egalitätsforderung des Sozialstaates gerecht zu werden.

- b) Wenn im Sozialstaat letztlich alle Steuerquellen von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gespeist werden, so ist die steuerliche Ergiebigkeit eines bestimmten geographischen Raumes, der das Hoheitsgebiet einer öffentlichen Gebietskörperschaft ausmacht, allein vom Ausmaß der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit abhängig, die sich in diesem Raum versammelt hat. Da im Grunde nur Einkommen und Vermögen Steuerquellen sein können, worauf schon Terhalle ²⁾ hinweist, wird die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Einkommen und Vermögen der privaten Haushalte und Betriebe repräsentiert. Darum kann man die Abhängigkeit der Steuerleistungsfähigkeit eines bestimmten geographischen Raumes von der dort vorhandenen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit durch die Grundgleichung Wirtschaftskraft = Steuerkraft ausdrücken. Diesen wichtigen Sachverhalt macht die idealtypische Betrachtung besonders deutlich: Die Steuerleistungsfähigkeit wäre bei allen

¹⁾ Nur beim Bund fallen Organisationsstufe und Gebietskörperschaft zusammen.

²⁾ Terhalle, Fritz: Die Finanzwirtschaft des Staats und der Gemeinden, Berlin 1948, S. 132u. 133.

öffentlichen Gebietskörperschaften relativ gleich, wenn die Wirtschaftskraft bei ihrer Begründung gleichmäßig über den Raum verteilt und im Verlaufe der Entwicklung ständig im Gleichgewicht gehalten worden wäre. Aber die disharmonische Placierung der Wirtschaftskraft im Raum begann mit der Industrialisierung; sie entspricht im Grunde der Trennung von Arbeits- und Wohnstätten. Die Industrie ließ sich da nieder, wo billige Energiegewinnung, billige Verkehrsbedienung und günstige Wasserversorgung eine hohe Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals hervorbrachten. Die Menschen folgten der Industrie; immer deutlicher wurde die Bildung von Ballungs- und Entleerungszonen. Industrialisierung und Stadtwachstum wurden einander beflügelnde Prozesse. Das Stadtwachstum sog im 19. Jahrhundert den ganzen Bevölkerungszuwachs auf, der noch in der Agrargesellschaft zur Katastrophe geführt hätte. Mehr und bessere Nahrung und die Fortschritte der Medizin, insbesondere der Seuchenmedizin, verursachten ein lawinenartiges Ansteigen der Menschenzahl. Europa, das bis 1800 die 180-Millionen-Grenze nicht überschritten hatte, wuchs bis 1914 auf 480 Millionen Menschen ¹⁾. 1907 wohnten fast die Hälfte aller Deutschen nicht mehr in der Gemeinde, in der sie geboren wurden ²⁾. 1871 wohnten in acht Großstädten über 100 000 E 1/20 der Bevölkerung, 1910 in jetzt 48 Großstädten 1/5 und 1961 in 62 Großstädten reichlich 1/3 (39,9 vH) ³⁾. Die Stadtwanderung war, wie v.Blankenburger klarmacht, ein permanentes Streben, Mitglied einer größeren Gemeinschaft zu werden ⁴⁾. Die Gemeinden mit weniger als 2 000 E, die 1871 noch fast zwei Drittel der Bevölkerung beherbergten, bringen es heute gerade noch auf 1/4 ⁵⁾. Auch heute zeigt sich noch, daß die

1) Vgl. Weber, Hilde: Die Landwirtschaft in der volkswirtschaftlichen Entwicklung, Berichte über die Landwirtschaft, 161. Sonderheft, Hamburg und Berlin 1955, S. 19.

2) Köllmann, Wolfgang: Verstädterung, in: Der Mensch in der Großstadt, Stuttgart 1960, S. 31.

3) Ebenda, S. 31 u. Stat. Jahrbücher für die BRD 1961, S. 45.

4) Blankenburg von, Peter: Agrarsoziologie, Stuttgart 1962, S.21.

5) Ebenda.

Bevölkerung fast ausnahmslos durch die Lage der Arbeitsstätten verteilt ist ¹⁾. Darum ist hohe Bevölkerungsdichte immer ein Ausweis hoher Wirtschaftskraft ²⁾. Hatte schon das SARO-Gutachten ³⁾ die Einsicht verifiziert, daß sich Bevölkerungsdichte und die Zahl der Industriebeschäftigten entsprechen ⁴⁾, so führen der 1. Raumordnungsbericht ⁵⁾ und der Raumordnungsbericht 1966 ⁶⁾ als weitere Synonyme das Bruttoinlandsprodukt und die Realsteuerkraft an. Ganz deutlich wird hier die positive Korrelation zwischen Bevölkerungsdichte und den Indizes der Wirtschaftskraft herausgestellt. Ergänzend weist Müller nach, daß auch die Umsätze, sowie die Höhe der Löhne und Gehälter ebenfalls eindeutig von der Bevölkerungsdichte bestimmt werden ⁷⁾. Je größer die Einwohnerzahl ist, desto größer wird das Gewicht dieser abhängigen Daten. Selbst das naturgemäß stark vergrößerte Bild zwischen industriestarken und industrieschwachen Ländern führt zum gleichen Ergebnis ⁸⁾. Das gleiche gilt auch für das Verhältnis zwischen Stadt- und Landkreisen ⁹⁾. Diese zentripetale Tendenz der Binnenwanderung, hervorgerufen durch die zentripetale Tendenz der industriellen Entwicklung, hat dazu geführt, daß sich

1) Vgl. Deutscher Bundestag: 1. Raumordnungsbericht, Bundestagsdrucksache IV/1492 v. 1. Oktober 1963, S. 44.

2) Auf diesen unmittelbaren Zusammenhang beruft sich auch das Gutachten zur Finanzreform in Tz. 278.

3) Die Raumordnung in der BRD: Gutachten..., a.a.O., S. 42.

4) Für die Beurteilung der Wirtschaftskraft eines Gebietes ist der Industriebesatz trotz der wachsenden Bedeutung der Dienstleistungen noch immer ausschlaggebend.

5) Deutscher Bundestag: 1. Raumordnungsbericht...a.a.O.

6) Deutscher Bundestag: Raumordnungsbericht 1966, Bundestagsdrucksache V/1155 v. 24. November 1966.

7) Müller, Georg: Industriebesatz - ein Maßstab regionaler Wirtschaftskraft, in: Zahl und Leben, H. 1, Mainz und Köln 1965, S. 23.

8) Hess. Stat. Landesamt: Hessen unter den Bundesländern, Wiesbaden 1963, S. 286.

9) Siehe die Beispiele des durchschnittlichen Gesamtvermögens in den Kreisen je E (in: Stat. Monatshefte BW, H. 12, 1965, S. 350) und des durchschnittlichen Umsatzes je E (in: Stat. Monatshefte BW, H. 3, 1964, S. 77).

heute Lebens- und Wirtschaftsräume nicht mehr decken; erstere hat die Agrargesellschaft, letztere haben sozial-ökonomische Kräfte gestaltet ¹⁾. Diese Divergenz, die als schwere Hypothek auf unserer Industriegesellschaft lastet, hat das natürliche Ungleichgewicht der kommunalen Finanzwirtschaften verursacht.

Die unterschiedliche Placierung der Wirtschaftskraft im Raum muß daher bei jedem, wie auch immer gearteten Steuersystem, das nach den Prinzipien des Sozialstaates konstruiert ist, zwingend zu differierenden Steuerkräften führen. Jedes kommunale Steuersystem muß "schlecht" sein, wenn es mit dem Egalitätsanspruch des Sozialstaats konfrontiert wird. Ist das kommunale Steuersystem dazu noch von hoher Wachstumsreagibilität, wie es gegenwärtig durch die starke Dominanz der Gewerbesteuer, insbesondere der Gewerbeertragsteuer, der Fall ist, so muß sich die Qualität des Systems ceteris paribus mit wachsender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit auf ganz natürliche Weise zunehmend verschlechtern. Von welcher Seite man es auch immer betrachtet, stets bleibt das kommunale Finanzierungssystem das neuralgische Glied der Finanzverfassung. Treffend spricht das SARO-Gutachten von einem "Gesetz der wachsenden Diskrepanz zwischen leistungstarken und leistungsschwachen Gebietskörperschaften" ²⁾. Schon in der Begründung zum Entwurf eines Finanzausgleichsgesetzes vom 29. April 1954 wurde erkannt, daß das gemeindliche Steuersystem bei anhaltender wirtschaftlicher Entwicklung den Vorsprung der Industriezentren immer mehr vergrößern muß ³⁾. Auch Ehrlicher stellt fest, daß sich das Wohlstandsgefälle zwischen den industriellen Ballungsräumen und den industriearmen Agrargebieten weiterhin verstärken muß, wenn die Entwicklung nicht durch einschneidende Maßnahmen in eine andere Richtung gelenkt wird ⁴⁾.

¹⁾ Vgl. Dittrich, Ernst: Raumnot und Ballung, Informationen des Instituts für Raumforschung, H. 1 und 2/1957, S. 398.

²⁾ Die Raumordnung in der BRD: Gutachten, a.a.O., S. 122.

³⁾ Bundestagsdrucksache 480 vom 29. April 1954, S.85 (Entwurf eines Finanzverfassungsgesetzes und eines Länderfinanzausgleichsgesetzes).

⁴⁾ Vgl. Ehrlicher, Werner und Mitarbeiter: Kommunalen Finanzausgleich und Raumordnung, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlungen, Bd. 51, Hannover 1967, S.1.

- c) Das Staatsziel, in der BRD einheitliche Lebensverhältnisse durch eine angemessene Vereinheitlichung des Leistungsvermögens der öffentlichen Gebietskörperschaften zu schaffen, erscheint auch deswegen prinzipiell gerecht, als die Steuerpflicht der privaten Wirtschaftssubjekte schon allgemein und relativ gleichmäßig ist. Darum muß auch die Reproduktion des Steueraufkommens zu relativ gleichmäßigen Leistungen der öffentlichen Gebietskörperschaften führen. Das klassische Äquivalenzprinzip hat sich in der These, daß relativ gleichmäßigen personalen Steuerleistungen relativ gleichmäßige Leistungen der öffentlichen Gebietskörperschaften entsprechen müssen, zeitgerecht ausgeprägt ¹⁾. Politisch gesehen gerät der starke Drang zu sozialstaatlicher Entwicklung immer mehr mit dem föderativen Prinzip in Konflikt ²⁾. Der Sozialstaat, der immer auf umfassende Egalität ausgerichtet ist, hat immer zentralistischen Charakter. Schon Toqueville sagte voraus, daß sich in der modernen Demokratie die Lebensbedingungen der Menschen unvermeidlich annähern müssen ^{3) 4)}.

3. Die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips

Um das qualitative Problem des kommunalen Steuersystems als fundamentale Ursache der Ausgleichsaufgabe der Landkreise erkennen zu können, haben wir im vorigen Abschnitt seine eigent-

¹⁾ Dieser These entspricht auch die Forderung von Stucken, daß in allen Gemeinden die gleiche Steuerlast zu tragen ist (vgl. Stucken, Rudolf: Progressions- und Proportionalsteuern im Kommunalhaushalt, in: Kommunalwirtschaft, XVII. Jg., Nr. 13, 1927, Sp. 1151).

²⁾ Vgl. Scheuner, Ulrich: Wandlungen im Föderalismus der BRD, in: DÖV, H. 15-16/1966, S. 513 ff.

³⁾ Zitiert bei: Messner, Johannes: Wandlungen in den westlichen Demokratien, in: Der Volkswirt, Beiheft zu Nr. 51/52 v. 20. Dezember 1963, S. 53. - Vgl. auch Schaefer, Reinhard: Föderalismus und soziale Sachbereiche, in: Zur Struktur der deutschen Verwaltung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 33, Berlin 1967, S. 96.

⁴⁾ Vgl. Henle, Wilhelm: Finanzreform zwischen Föderalismus und Fiskalpolitik, in: DÖV, H. 17-18/1966, S. 608 ff; ebenso: Kommission für die Finanzreform: Gutachten..., a.a.O., Tz. 74.

lichen Entstehungsgründe entwickelt. Denn nur dadurch konnte gezeigt werden, daß ein qualitatives Problem des kommunalen Steuersystems besteht und immer bestehen bleiben wird. Wann auch immer das kommunale Steuersystem kritisiert und welche Art von Reformen auch immer erwogen wird, stets werden die gleichen Grundprobleme auftreten. Diese Einsicht tritt nun der umstrittenen Frage gegenüber, ob die Landkreise in bezug auf die kreisangehörigen Gemeinden eine Ausgleichsaufgabe haben, also als Subjekt des kommunalen Finanzausgleichs systems angesehen werden müssen. Aber Unklarheiten über die Grundbestimmung der Landkreise können allenfalls dann entstehen, wenn man ihre Aufgaben isoliert betrachtet. Ordnet man jedoch die Landkreise als zweckbestimmtes Glied in die staatliche Organisation ein und erkennt sie so als Mittel der Staatszielsetzung, so muß die Frage nach ihrer generellen Ausgleichsaufgabe grundsätzlich bejaht werden. Unserer ganzen staatlichen Organisation unterliegt das Prinzip der Subsidiarität ¹⁾, worauf auch Maunz/Dürig hinweisen ²⁾. Zwischen Mensch und Zentralstaat werden Zwischenverbände mit öffentlichen Aufgaben und subsidiären Funktionen eingeschaltet. Das ist aber, auf die öffentlichen Gebietskörperschaften übersetzt, nichts anderes als institutionell geplanter Finanzausgleich durch staatliche Organisation. Da die Landkreise in diesem vertikalen Organisationsschema des Staates den Gemeinden vorgeschaltet sind, kann dies nur bedeuten, daß sie in einem subsidiären Verhältnis zu den kreisangehörigen Gemeinden stehen. Insofern ist der Landkreis, schon von der staatlichen Organisationsabsicht her, die gewollte Ergänzungs- und Ausgleichsinstitution der kreisangehörigen Gemeinden. Folglich ist er dazu bestimmt, fehlende Leistungskraft in seinem Raum zu ergänzen, also für einen befriedigenden Leistungskraftausgleich zu sorgen.

1) Dieser aus der christlichen Sozialphilosophie übernommene Grundsatz wird aus den Art. 2, 6, 9, 28 und 30 GG gefolgt.

2) Maunz/Dürig: Kommentar zum Grundgesetz, 2. Aufl., München und Berlin 1963, II. Abschn. zu Art. 28, S. 4.

a) Existiert aber in der kommunalen Wirklichkeit eine solche Ausgleichsaufgabe der Landkreise und von welcher Art und von welchem Umfang ist sie ? Wenn man sich zurückbesinnt, daß jedes kommunale Steuersystem naturgemäß "schlecht" sein muß, weil es mehr oder minder große Steuerkraftunterschiede hervorbringt und nun die subsidiäre Stellung der Landkreise sieht, scheint nicht verständlich, warum die Ausgleichsaufgabe der Landkreise überhaupt noch in Zweifel gesetzt wird. Diese Frage muß aber gestellt werden, weil zwischen der Wirkung des kommunalen Steuersystems und der Stellung der Landkreise der auf die Gemeinden bezogene kommunale Finanzausgleich steht, der ja die Aufgabe hat, die kommunalen Steuerkraftunterschiede befriedigend auszugleichen. Würde der gemeindliche Finanzausgleich seine Aufgabe voll erfüllen, so wäre die Ausgleichsaufgabe der Landkreise tatsächlich nicht existent. Je mehr sich die Wirkungen des gemeindlichen Finanzausgleichs der Egalitätsforderung des Sozialstaates annähern, desto geringer wird die Ausgleichsaufgabe der Landkreise; je mehr jedoch Steuersystem und gemeindlicher Finanzausgleich insgesamt zu unterschiedlichen Leistungsfähigkeiten führen, desto größer und differenzierter wird die Ausgleichsaufgabe. Die Entscheidung darüber, ob die relativen Leistungsfähigkeiten der kommunalen Gebietskörperschaften die Egalitätsforderung befriedigen, scheint allein der gemeindliche Finanzausgleich zu treffen. Es ist aber schon jetzt darauf hinzuweisen, daß die kommunalen Finanzausgleichsmassen in der BRD, die ja von den Ländern bereitgestellt werden müssen, viel zu gering sind, um die großen Steuerkraftunterschiede wirksam ausgleichen zu können. Zu diesem Ergebnis war Rudlof schon bei seiner Analyse des Rechnungsjahres 1956 gekommen ¹⁾. Auch der Raumordnungsbericht 1966 urteilt in gleicher Weise ²⁾. Das Gutachten zur Finanzreform ³⁾ schließt sich "grundsätzlich"

1) Rudlof, Hermann: Das örtliche Aufkommen von Steuern, Institut " Finanzen und Steuern ", H. 64, Bonn 1961, S. 98.

2) Deutscher Bundestag: Raumordnungsbericht 1966...a.a.O., S. 90.

3) Kommission für die Finanzreform: Gutachten..., a.a.O., Tz. 384.

der Feststellung des Wissenschaftlichen Beirates beim BFM aus dem Jahre 1959 an, wonach die Höhe der staatlichen Finanzzuweisungen im Verhältnis zu den starken Unterschieden der Finanzkraft zwischen den Gemeinden unzulänglich sind ¹⁾. Differenzierter beurteilt Pagenkopf die quantitative Ohnmacht des gemeindlichen Finanzausgleichs 1967: " Die erheblichen Finanzkraftunterschiede... können durch einen noch so intensiven horizontalen Finanzausgleich nach dem heutigen Muster nicht überbrückt werden " ²⁾. Der naheliegende Ausweg, den auch das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim BFM im Jahre 1959 empfahl, nämlich die gemeindliche Finanzausgleichsmasse insgesamt zu erhöhen, muß jedoch verspermt bleiben, weil dann die kommunale Selbstverwaltung weitgehend aufgehoben wird ³⁾. Die institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 GG setzt einer weiteren quantitativen Ausdehnung der kommunalen Ausgleichsmassen Grenzen. Denn die Eigenständigkeit der kommunalen Selbstverwaltung wächst und fällt mit ihrer eigenen Finanzkraft ⁴⁾. Auch das Gutachten zur Finanzreform weist darauf hin, daß Finanzzuweisungen des Staates immer nur ergänzenden Charakter haben können ⁵⁾. Das ist an sich selbstverständlich, wenn man an das subsidiäre Verhältnis der einzelnen Organisationsstufen zueinander denkt. Aber schon jetzt sind die Finanzzuweisungen des Staates an die Gemeinden fast so hoch wie deren eigene Steuereinnahmen; sie sind also an

-
- 1) Wiss. Beirat beim BFM: Zur gegenwärtigen Problematik der Gemeindefinanzen, Gutachten, Köln 1959, S. 16.
 - 2) Pagenkopf, Hans: Grundsatzfragen..., a.a.O., S. 604.
 - 3) Vgl. hierzu auch: Rudlof, Hermann: Das örtliche Aufkommen..., a.a.O., S. 109 und 110.
 - 4) Vgl. Kommission für die Finanzreform: Gutachten..., a.a.O., Tz. 335.
 - 5) Ebenda, Tz. 568.

einer Alarmschwelle angelangt. 1964 machten die eigenen Steuereinnahmen der Gemeinden 32,6 v.H. ihrer Gesamteinnahmen aus, die Einnahmen aus staatlichen Zuweisungen jedoch 29 v.H. ¹⁾. Der Anteil der staatlichen Zuweisungen an den kommunalen Gesamteinnahmen ist in den letzten Jahren vor allem zu Lasten des Steueranteils ständig gestiegen. Der Wiss. Beirat beim BFM stellt fest, daß das Verhältnis aller staatlichen Zuweisungen zu den Einnahmen aus Gemeindesteuern, das in den 50er Jahren um 50 v.H. schwankte, in den Jahren von 1960 bis 1965 auf etwa 90 v.H. angestiegen sei ²⁾. Diese Entwicklung müsse rückläufig gesteuert werden. Ungeachtet dessen muß darauf hingewiesen werden, daß die absolute Höhe der Finanzausgleichsmasse eines Landes, also das quantitative Vermögen des kommunalen Finanzausgleichs, über die tatsächliche Ausgleichswirkung eines Finanzausgleichssystems nichts aussagt.

- b) Wir sind damit bei einer wichtigen Feststellung angelangt: Wenn die kommunale Finanzausgleichsmasse insgesamt viel zu gering ist, um die großen Steuerkraftunterschiede wirksam ausgleichen zu können, und wenn das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung eine weitere Verstärkung nicht zuläßt, dann kann eine qualitative Reform des gemeindlichen Finanzierungssystems nur dann wirksam erfolgen, wenn zuerst durch eine qualitative Reform des kommunalen Steuersystems die bestehenden Steuerkraftunterschiede verringert werden. Dadurch würde auch die quantitative Funktionsfähigkeit des kommunalen Finanzausgleichs wieder hergestellt und so auch die Ausgleichsaufgabe der Landkreise normalisiert. Diese Sanierungsaufgabe von der Wurzel her muß gelöst werden, wenn man sich das Ziel setzt, die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Gemeinden in der BRD auf ein vertretbares Maß zurückzuführen. Diesem Ziel käme man noch näher, wenn sich erweisen würde, daß der kommunale Finanzausgleich auch qualitativ sozialstaatlichen Erfordernissen nicht gerecht wird; in diesem Falle wären die Qualität des kommunalen Steuersystems und die gegenwärtige Konstruktion des kommunalen Finanzausgleichs in gleichem Maße reform-

¹⁾ Vgl. Kommission für die Finanzreform: Gutachten... a.a.O., Anlage 7, S. 209.

²⁾ Vgl. Wiss. Beirat beim BFM: Gutachten zum Gemeindesteuersystem und zur Gemeindesteuerreform in der BRD und Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des GG (Finanzreformgesetz; Bundestagsdrucksache V/2861), Schriftenreihe des BFM, H. 10, Bonn 1968, S. 13.

bedürftig. Wie wir noch sehen werden, kann die Ausgleichsaufgabe der Landkreise große Qualitätsmängel von Steuersystem und Finanzausgleich nicht nachträglich heilen.

Darum ist es für die Klärung der Größe der Ausgleichsaufgabe der Landkreise notwendig, zunächst folgende Vorfragen zu beantworten:

- (1) Wie groß sind die Steuerkraftunterschiede, die das gegenwärtige kommunale Steuersystem hervorbringt ?
- (2) Ist die Qualität des kommunalen Finanzausgleichs befriedigend ? Entspricht die methodisch-technische Konstruktion der Ausgleichsmittel dem Ausgleichsziel ? Uns schließlich: Kann der kommunale Finanzausgleich überhaupt zu einem befriedigenden Leistungskraftausgleich führen ?

4. Ausmaß und Tendenzen der Steuerkraftunterschiede

Die Wissenschaft ist sich heute darüber einig, daß im Zuge einer Neuordnung der Finanzverfassung und des Finanzausgleichs das kommunale Steuersystem sowohl einer quantitativen wie qualitativen Reform bedarf. Da jedoch in der Tagesdiskussion das qualitative Erfordernis immer mehr in den Hintergrund tritt, muß daran erinnert werden, daß auf eine qualitative Reform nicht verzichtet werden kann, wenn eine Neuordnung dazu führen soll, daß alle Gemeinden ihre Aufgaben in angemessener Weise erfüllen können. Würden die Gemeinden insgesamt einen höheren Anteil am allgemeinen Steueraufkommen erhalten, so wäre über Wert oder Unwert einer Gemeindefinanzreform wenig ausgesagt; gesagt wäre lediglich, daß die Gemeinden insgesamt in der Lage wären, höhere Ausgaben aus eigenen Einnahmen zu machen. Ob und in welchem Ausmaß die relative Lage jeder einzelnen Gemeinde verbessert wird, ist eine andere, aber letztlich entscheidende Frage. Im Extremfalle könnte eine nur quantitativ berechnete Gemeindefinanzreform dazu führen, daß die zusätzlichen Einnahmen jenen Gemeinden zufließen, die schon das überholte System

begünstigt hat. Die schwächeren Glieder des Systems wären jetzt noch schlechter gestellt, als sie vor der Reform gestanden hatten. Darum ist eine Reform des kommunalen Steuersystems nur dann sinnvoll, wenn das qualitative Grundproblem in seinem inneren Zusammenhang mit der Funktionsfähigkeit des kommunalen Finanzausgleichs berücksichtigt wird.

- a) Schon seit langem wird erkannt, daß das dem Steuersystem zugrunde liegende Trennprinzip infolge der lokalen Strukturunterschiede (Wirtschaftskraft = Steuerkraft) zu übermäßigen Steuerkraftdifferenzen geführt hat ¹⁾. Schon 1954 hat die Begründung zum Finanzausgleichsgesetz festgestellt, daß die gemeindliche Finanzmasse insgesamt dem Bedarf entspreche, aber die damals vorgeschlagene Einwohnersteuer nur mit dem Ziel gerechtfertigt werden könne, die gemeindliche Finanzstruktur qualitativ zu verbessern ²⁾. Rudlof, der das örtliche Aufkommen von Steuern im Rechnungsjahr 1956 untersucht hat, bemerkte eine "untragbare Situation" durch "krasse gemeindliche Steuerkraftunterschiede" ³⁾. Auch das Gutachten des Wiss. Beirats beim BFM sah vor allem das qualitative Problem ⁴⁾. Sowohl der 1. Raumordnungsbericht ⁵⁾ als auch der 2. Raumordnungsbericht ⁶⁾ der Bundesregierung weisen kommunale Steuerkraftunterschiede nach, die bis zum Zwanzigfachen reichen. Hettlage bezeichnet die Beseitigung der übermäßigen gemeindlichen Steuerkraftunterschiede als wichtigste Aufgabe der Gemeindefinanzreform ⁷⁾. Das Gutachten zur Finanzreform spricht von

-
- 1) Dies stellt auch Bundesminister Strauß nachdrücklich fest (vgl. Strauß, Franz-Josef: Finanzreform - auf dem Wege zum modernen Bundesstaat, in: Jahre der Wende, Festschrift zum 65. Geburtstag von Alex Möller, Karlsruhe 1968, S. 77.
- 2) Bundestagsdrucksache Nr. 480 v. 29. April 1954, S. 64 u. 66.
- 3) Rudlof, Hermann: Das örtliche Aufkommen..., a.a.O., S. 108.
- 4) Wissenschaftlicher Beirat beim BFM: Zur gegenwärtigen Problematik..., a.a.O., S. 11 u. 12.
- 5) Deutscher Bundestag: 1. Raumordnungsbericht...a.a.O., S. 14 u. 16.
- 6) Deutscher Bundestag: Raumordnungsbericht 1966...a.a.O., S. 36 u. 90.
- 7) Hettlage, Karl-Maria: Gemeindefinanzreform 1962 ?, in: Der Volkswirt Nr. 4/1961.

"erheblichen Steuerkraftunterschieden zwischen den Gemeinden" und von "grotesken Ausschlägen" in der Aufbringungskraft ¹⁾. Das SARO-Gutachten hält eine Einebnung der großen Steuerkraftunterschiede für eine Voraussetzung jeder besseren Raumordnung ²⁾. Das Gutachten des Instituts "Finanzen und Steuern" zur Finanzreform geht auch heute noch davon aus, daß die Gemeinden insgesamt nicht mehr Geld benötigen, sondern nur die Steuer- und Leistungskraftunterschiede verringert werden sollten ³⁾. Henle schließlich bezeichnet die Qualität des kommunalen Steuersystems als "miserabel" ⁴⁾.

- b) Auch wenn von verschiedenen Seiten die Notwendigkeit einer quantitativen Reform bestritten wird, so wird man doch einräumen müssen, daß auch die kommunalen Deckungsmittel insgesamt dem stürmisch wachsenden Bedarf nur unzureichend gefolgt sind. Dies ist seit einigen Jahren in zunehmendem Maße evident geworden. Darum haben wir schon im Teil I) 2) festgestellt, daß der unbestreitbare Rückstand der originären Sozialinvestitionen das quantitative Problem der Gemeindefinanzreform darstellt. Ganz deutlich wird die immer stärker spürbare Mangellage im gemeindlichen Bereich in der Feststellung, daß sich die gemeindlichen Ausgaben in der Zeit von 1961 bis 1964 um 44 vH. erhöht haben, die Steuereinnahmen dagegen nur um 20 vH., die Darlehensaufnahmen jedoch um 87 vH. ⁵⁾. Man muß Henle zustimmen, der eine "explosionsartige Entwicklung des Infrastrukturbedarfs" diagnostiziert, so daß die Gemeindefinzen "weniger denn je ausreichen" ⁶⁾. Die Kommission für die Finanzreform hat denn auch die Einsicht, daß das kommunale Steuersystem in jeder Weise über-

-
- 1) Kommission für die Finanzreform: Gutachten...a.a.O., Tz.344.
 - 2) Die Raumordnung in der BRD, Gutachten...a.a.O., S. 122.
 - 3) Institut "Finanzen und Steuern": Die große Finanzreform, Gutachten, H. 80 der Schriftenreihe des Instituts, Bonn 1967, S. 71.
 - 4) Henle, Wilhelm: Finanzreform...a.a.O., S. 615.
 - 5) Vgl. Weinberger, Bruno: Finanzlage und Kapitalmarkt, in: Den Wohlstand sichern I, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, H. 17, Stuttgart und Köln 1965, S. 28.
 - 6) Henle, Wilhelm: Finanzreform...a.a.O., S. 615.

holt werden müsse, quasi sanktioniert; sie hält eine "angemessene Verstärkung der gemeindlichen Finanzmasse für geboten" ¹⁾ und fordert die Beseitigung der "übermäßig hohen Steuerkraftunterschiede von Gemeinde zu Gemeinde" ²⁾. In diesem bedeutungsvollen Gutachten ist die Tendenz nicht zu verkennen, vor allem das qualitative Problem scharf zu akzentuieren. Dies wird in der Folge auch bei Loschelder ³⁾ und Pagenkopf ⁴⁾ deutlich. Gerade das Kernstück der Reformvorschläge der Kommission, die Beseitigung der Gewerbebeertragsteuer und ihren Ersatz durch eine Beteiligung der Gemeinden am proportionalen Sockel der Einkommensteuer (Gemeinde-Einkommensteuer) beweist, daß man nicht nur die Notwendigkeit gesehen, sondern auch ein Mittel gefunden hat, um die übermäßige Streuungsbreite des Steuersystems zu beseitigen ^{5) 6)}. Würde dieser Vorschlag in die Tat umgesetzt, so müßten die bisher steuerstärksten Gemeinden relative Verluste hinnehmen, während die bisher ausgesprochen steuerschwachen Gemeinden relative Gewinne erzielen würden. Dies würde der Wegfall der Gewerbebeertragsteuer, die einseitig an die gewerbliche Wirtschaftskraft anknüpft, bewirken. Als Kompromiß hat die Bundesregierung am 12. März 1968 u.a. vorgeschlagen, die Gemeinden zu verpflichten, in den Jahren 1970 und 1971 40 vH. des auf der Grundlage des bundesdurchschnittlichen Hebesatzes errechneten Gewerbesteueraufkommens

1) Kommission für die Finanzreform: Gutachten..., a.a.O., Tz. 449.

2) Ebenda, Tz. 4, 454 u. 546.

3) Loschelder, Wilhelm: Grundfragen der Finanzverfassung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 2. Bd. 1966, Stuttgart und Köln, S. 185 ff.

4) Pagenkopf, Hans: Grundsatzfragen..., a.a.O., S. 602.

5) Kommission für die Finanzreform: Gutachten..., a.a.O., Tz. 456.

6) Im Grunde handelt es sich um die Wiederkehr des alten Stucken'schen Vorschlages, den Gemeinden das Recht zu verleihen, eine Einwohnersteuer mit proportionalem statt progressivem Tarif zu erheben (vgl. Stucken, Rudolf: Kritik an Popitz (Gutachten), in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 37, 1933, S. 102; ebenso Stucken, Rudolf: Der Finanzausgleich in der BRD, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 14, 1954, S. 698).

als Staatsumlage an Bund und Länder abzuführen. Außerdem soll der Gewerbesteuerenausgleich zwischen Wohn- und Betriebsgemeinden ab 1970 entfallen und die Gemeinden zum Ausgleich des Gewerbesteuerausfalls einen festen Vomhundertsatz am örtlichen Aufkommen der Einkommensteuer erhalten. Und zwar ab 1970 am Aufkommen des proportionalen Teils und ab 1971 auch am Aufkommen aus dem progressiven Steuertarif bis 16.000 DM jährlich bei Einzelpersonen und bis zu 32 000 DM bei zusammen veranlagten Eheleuten. Modellrechnungen, die in BW durchgeführt wurden, um die Auswirkungen der für das Jahr 1970 vorgeschlagenen Reform auf die örtlichen Steuer-aufkommen zu ermitteln, haben ergeben, daß in diesem Falle die besonders steuerstarken Gemeinden 41,5 Mill. DM einbüßen und die besonders steuerschwachen Gemeinden 31,3 Mill. DM gewinnen würden ¹⁾. Würden die Gemeinden jedoch an der Progressionszone bis 16 000 / 32 000 DM beteiligt, wie dies für das Jahr 1971 vorgesehen ist, so würde sich der Verlust der ausgesprochen steuerstarken Gemeinden auf 36,5 Mill. DM und der Gewinn der besonders steuerschwachen Gemeinden auf 25,1 Mill. DM verringern ²⁾. In Erkenntnis der Konsequenz, daß jede Verringerung der Wachstumsreagibilität des kommunalen Steuersystems durch einen Abbau der Gewerbeertragsteuer zu Einnahmeeinbußen der besonders gewerbesteuerkräftigen Gemeinden führen muß, setzen sich der Deutsche Städtetag und die sonstigen Vertreter der Großstädte mit aller Entschiedenheit gegen den Ersatz der Gewerbeertragsteuer durch die Gemeinde-Einkommensteuer zur Wehr ³⁾. Sollte sich aber die Gemeinde-Einkommensteuer im Prinzip durchsetzen, so fordern die Großstädte eine Beteiligung am gesamten örtlichen Aufkommen der Einkommensteuer, also auch an der starken Progression des Tarifs. Es liegt auf der Hand, daß eine Beteiligung der Gemeinden am gesamten örtlichen Aufkommen der

1) Vgl. Kübler, Walter: Was tut sich...a.a.O., S. 39.

2) Ebenda, S. 40.

3) Siehe: MittDST v. 31.1.1967 (44/67: Präsidium und Hauptausschuß des DST in Braunschweig). - Vgl. auch: Weinberger, Bruno: Quantitätsfragen...a.a.O., S. 71 ff.

Einkommensteuer den qualitativen Mangel des bisherigen Systems nicht beheben, ja nicht einmal bessern würde; das alte Problem bekäme nur ein neues Gewand. In diesem Falle hätte man auf eine qualitative Reform des kommunalen Steuersystems praktisch verzichtet. Diese Reaktion der großstädtischen Vertreter scheint die Kommission für die Finanzreform vorausgesehen zu haben, darum die kategorische Formulierung: "Eine Parallelsteuer zur staatlichen Einkommensteuer mit ihrem progressiven Tarif kommt nicht in Betracht" ¹⁾. Schon Popitz verweist in seinem Gutachten auf die Parallelität des Aufkommens aus der Einkommensteuer und der Gewerbesteuer, ebenso auf die außerordentlich große Unterschiedlichkeit der Einkommensteuerkraft zwischen den Gemeinden ²⁾. Rudlof hat sogar festgestellt, daß die Unterschiedlichkeit des örtlichen Aufkommens bei der Einkommensteuer noch größer ist als bei der Gewerbe- und Umsatzsteuer; er lehnt deshalb Einkommen-, Umsatz- und Gewerbesteuer als Gemeindesteuern ausdrücklich ab ³⁾. Der Wiss. Beirat beim BFM weist neuerdings auch darauf hin, daß die hohe Konjunkturereagibilität wichtiger Gemeindesteuern auch aus konjunkturpolitischen Gründen nachteilig sei: Im Aufschwung führe sie zu einer ungesunden Aufblähung der Gemeindeausgaben und in Rezessionsphasen zu einer unerwünschten Einschränkung der Ausgaben ⁴⁾. Troeger hat auch nach Vorlage des Gutachtens noch einmal scharf betont, daß die Beseitigung der augenblicklichen Steuerkraftunterschiede der Kern aller Vorschläge der Kommission zur Verbesserung der Gemeindefinanzen sei ⁵⁾. Es scheint Delvos

¹⁾ Kommission für die Finanzreform: Gutachten...a.a.O., S.412.

²⁾ Popitz, Johannes: Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Gutachten, erstattet der Studiengesellschaft für den Finanzausgleich, Berlin 1932, S. 120 ff.

³⁾ Rudlof, Hermann: Das örtliche Aufkommen...a.a.O., S. 110.

⁴⁾ Wiss. Beirat beim BFM: Gutachten zum Gemeindesteuersystem..., a.a.O., S. 23.

⁵⁾ Vgl. Troeger, Heinrich: Die Vorschläge zur Finanzreform, in: Kommunalwirtschaft, H. 12/1966, S. 540.

recht zu haben, der in der Kritik der Großstädte an den Reformvorschlägen der Kommission nur einen Ausfluß ihres Privilegs sieht, die höchsten Steuereinnahmen zu haben ¹⁾. Aber so summarische Urteile werden, wie wir noch sehen werden, den tatsächlichen Verhältnissen nicht gerecht, weil dem natürlichen Steuerkraftvorteil der großen Städte auch ein höherer Ausgabenbedarf gegenübersteht. Dieses Verhältnis kann erst im Abschnitt B) VI. untersucht werden, wenn der Einfluß des kommunalen Finanzausgleichs auf die gemeindliche Einnahmenversorgung bekannt ist.

- c) Wie groß sind nun die Steuerkraftunterschiede tatsächlich ? Zuerst ist zu sagen, daß das kommunale Steuersystem die lokalen Strukturunterschiede besonders schroff reflektieren muß, weil gegenwärtig rd. 80 vH. seines Ertrages aus der besonders scharf auf das Vorhandensein von gewerblicher Wirtschaftskraft und daher besonders konjunkturreagiblen Gewerbesteuer fließen; 87 vH. des Ertrages aus Gewerbesteuer stammt wieder aus der Gewerbeertragsteuer ²⁾. Je mehr ceteris paribus der Anteil des Gewerbesteueraufkommens am gemeindlichen Steueraufkommen insgesamt stieg, desto größer mußten die kommunalen Steuerkraftunterschiede zwangsläufig werden. Die Entwicklung spiegelt am besten wider, daß sich der Anteil der Gewerbesteuer an den eigenen Steuereinnahmen der Gemeinden von 2,3 vH. im Jahre 1894 auf 11 vH. im Jahre 1913, 19 vH. im Jahre 1931, auf 80 vH. im Jahre 1964 erhöht hat ³⁾. Zu der gegenwärtigen Kopflastigkeit des kommunalen Steuersystems hat auch beigetragen, daß die auf den Einheitswerten des Jahres 1935 basierende Grundsteuer in künstlicher Erstarrung gehalten wird, Dazu kommen die Einnahmeausfälle durch die zehnjährige Grundsteuerbefreiung im sozialen Wohnungsbau durch das erste und zweite Wohnungsbaugesetz ⁴⁾. Hier handelt es sich um politische Maßnahmen des Bundes zu Lasten der Gemeinden, die nur durch die Ausnutzung der Gesetzgebungshoheit des Bundes möglich waren ⁵⁾. Die Erstarrung der Grundsteuer A bedeutet eine Subvention zugunsten der Land-

¹⁾ Vgl. Delvos, Hubert: Arme und reiche Gemeinden, in: FAZ v. 18.6.1966, S. 7.

²⁾ Kommission für die Finanzreform: Gutachten., a.a.O., Tz. 374.

³⁾ Ebenda..

⁴⁾ 1. Wohnungsbaugesetz (WoBauG) v. 24. April 1950 (BGBl. S. 83) i.d.F. der Bekanntmachung vom 25. April 1953 (BGBl. I S. 1047); 2. Wohnungsbaugesetz vom 27. Juni 1956 (BGBl. I S. 523).

⁵⁾ Gem. Art. 105 Abs. 2 Nr. 3 GG (mit Ausnahme der örtlichen Hebesätze).

wirtschaft auf Kosten der Gemeinden, welche die Landwirtschaft zudem noch häufig unmittelbar subventionieren.

Während im Jahre 1937 die Besteuerung der gewerblichen Tätigkeit die Steuerlast der landwirtschaftlich Tätigen um das 4,6-fache übertraf, zeigte sich schon 1957 eine Relation von 12,7 : 1 ¹⁾. Durch die beiden Gewerbesteuerreformen wurden vor allem die kleinen Gewerbetreibenden - in kleinen Gemeinden oft die einzigen Gewerbesteuerzahler - aus der Gewerbesteuerpflicht entlassen ²⁾. Weitere Einbußen erlitten die Gemeinden durch die Aufhebung der Grundsteuer C (Baulandsteuer) sowie durch die Beseitigung der Zweigstellensteuer für Wareneinzelhandelsunternehmen und Banken aufgrund verfassungsrechtlicher Zweifel ³⁾.

ca) Sowohl die Untersuchungen von Rudlof für das Rechnungsjahr 1956 ⁴⁾ als auch unsere eigenen für das Rechnungsjahr 1962 ⁵⁾ weisen einmal mehr klar nach, daß die kommunalen Steuereinnahmen in der Regel mit wachsender Gemeindegröße progressiv ansteigen. 1956 war die Progression bei den kreisangehörigen Gemeinden wesentlich schärfer ausgeprägt als bei den kreisfreien Städten: sie stieg von 46,56 DM/E eigener Steuereinnahmen in der Gemeindegruppe unter 1000 E bis zu 148,99 DM/E bei den kreisangehörigen Gemeinden über 20 000 E (dazwischenliegende Größenklassen: 63,23, 84,04, 101,09 und 123,14 DM/E) ⁶⁾.

¹⁾ Vgl. Hermann, Kurt: Die Grundsteuer im Rahmen der Reform des gemeindlichen Steuersystems, in: Kommunalwirtschaft, H. 7/1959, S. 273.

²⁾ Durch das Steueränderungsgesetz 1961 (BGBl.I S.981) wurde der § 11 Abs.2 GewStG in der Weise geändert, daß der Freibetrag von 2400 auf 7200 DM erhöht wurde. - Durch das Gesetz vom 5. Oktober 1956 (BGBl.I S. 786) war der Freibetrag schon von 1200 auf 2400 DM erhöht worden. - Minderungen mußten die Gemeinden auch durch die Urteile des BVG v.24.1.1962 hinnehmen, welche die Hinzurechnungsvorschriften in § 8 Ziff. 5 und im wesentlichen auch in § 8 Ziff. 6 GewStG für nichtig erklärten.

³⁾ Urteile des BVG v. 13.7.1965 und vom 14.3.1967, den § 17 GewStG betreffend.

⁴⁾ Siehe Anhang, Tab. 1.

⁵⁾ Siehe Anhang, Tab. 2.

⁶⁾ Tab. 1, Sp. 10.

Das Gewerbesteueraufkommen wuchs in diesen Gruppen von 13,83 auf 120,01 DM/E sprunghaft an ¹⁾. Vergleichen wir die Extreme, so gestaltete sich 1956 das Einnahmeverhältnis zwischen der kleinsten (unter 1000 E) und der größten Gemeindegruppe (über 200 000 E) wie 46,56 : 183,04 DM/E. Da die Progression der gemeindlichen Steuereinnahmen vor allem durch die scharfe Progression der Gewerbesteuer hervorgerufen wird, weil die gewerbliche Wirtschaftskraft in der Regel mit zunehmender Bevölkerungsdichte stark ansteigt, muß auch die Streuung der Steuereinnahmen mit zunehmender Gemeindegröße sowohl von Gruppe zu Gruppe als auch innerhalb der Größenklassen geringer werden, mit abnehmender Gemeindegröße aber steigen. Das Aufkommen aus Grundsteuer B verlief im Jahre 1956 ebenfalls progressiv ²⁾. Auch die Progression der Grundsteuer B spiegelt nur die Gesetzlichkeit wider, daß die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit in der Regel mit der Bevölkerungsdichte ansteigt. Umgekehrt verhält sich nur die Grundsteuer A; sie verläuft degressiv, verständlich, weil die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe mit zunehmender Gemeindegröße geringer werden ³⁾.

Wenn wir das Rad der Entwicklung nach sechs Jahren, am Ende des Rechnungsjahres 1962, anhalten, finden wir auch empirisch die schon deduktiv gewonnene Einsicht klar bestätigt, daß die Steuerkraftunterschiede bei anhaltendem wirtschaftlichen Wachstum immer größer werden müssen. Das Verhältnis der Steuereinnahmen zwischen der kleinsten und der größten Gemeindegruppe hat sich jetzt auf 78,96 : 310,19 DM/E erweitert ⁴⁾. In sechs Jahren ist die Steuerkraft der kleinsten Gruppe um 32,30 DM/E, die der

1) Tab. 1, Sp. 7

2) Tab. 1, Sp. 4

3) Tab. 1, Sp. 3

4) Tab. 2, Sp. 8

größten jedoch um 127,15 DM/E gewachsen. Das Gewerbesteueraufkommen war an dieser absoluten Steigerung bei der kleinsten Gruppe mit 22,82 DM/E und bei der größten mit 120,48 DM/E beteiligt. 1956 konnte die größte Gemeindegruppe aus Steuereinnahmen 136,48 DM/E mehr ausgeben als die kleinste, 1962 dagegen schon 231,23 DM. Insgesamt haben sich die Steuerkraftunterschiede zwischen den Gruppen erheblich verstärkt. Die Progression der Steuereinnahmen ist jetzt bei den kreisangehörigen Gemeinden noch steiler als 1956; jetzt ist sie aber auch bei den kreisfreien Städten deutlich ausgeprägt ¹⁾. Auch 1962 bestätigt sich die Progression der Grundsteuer B eindrucksvoll ²⁾.

Nun ist darauf hinzuweisen, daß die finanzstatistische Einteilung der Gemeinden in Größenklassen lediglich die Richtigkeit des Gesetzes erweist, daß die Steuerkraft in der Regel mit zunehmender Bevölkerungsdichte progressiv ansteigt. Aber auch innerhalb der einzelnen Größenklassen zeigen sich erhebliche Steuerkraftunterschiede. In den unteren Bereichen kann oft ein Gewerbebetrieb das Bild verschieben und zu ganz extremen Ausschlägen führen ³⁾. 1961 betrugen in BW in der Gemeindegruppe unter 1000 E die Extreme 28 und 532 DM/E ⁴⁾. In der Gruppe von 5000 bis 10 000 E steckten 43 und 361 DM/E die Bandbreite ab ⁵⁾. Bei den Stadtkreisen ergaben sich Grenzwerte von 199 und 369 DM/E ⁶⁾. Die Schwankungen sind in allen Größenklassen, auch bei den Großstädten, beträchtlich; aber in den oberen Bereichen werden die mittleren Schwankungen geringer ⁷⁾.

1) Tab. 2, Sp. 8.

2) Tab. 2, Sp. 3.

3) Lenort hat eine weitere Eigenheit festgestellt; Bei der Größenklasse von 20 000 - 50 000 E tritt ein sprunghaftes Ansteigen der Steuereinnahmen ein (Schwelle zum Industrieklima); in der Gruppe ab 200 000 E zeigt sich eine gleiche sprunghafte Bewegung (vgl. Lenort, Norbert: Strukturforschung und Gemeindeplanung, Köln und Opladen 1960, S. 204).

4) Landtagsdrucksache BW: Rede des Finanzministers Dr. Müller zur Vorlage des Staatshaushaltsplanes 1963 am 20. September 1962, S. 79.

5) Ebenda.

6) Ebenda.

7) Siehe Rudlof, Hermann: Das örtliche Aufkommen...a.a.O., Tab. 12, S. 130.

5. Die Gegensätze der Zielvorstellungen

Was Reformversuche am kommunalen Finanzierungssystem so schwierig macht, sind die immer wieder auftauchenden Gegensätze zwischen den möglichen Zielvorstellungen, die jedem Ordnungsversuch widerstreiten. Ursache ist stets die Polarität zwischen sozialstaatlicher Zielsetzung und den differenzierenden Tatbeständen, die der föderative Staat geschaffen hat. Zuerst war es der Gegensatz zwischen der normativen Egalitätsforderung und der Maxime der Steuergerechtigkeit, hervorgerufen durch die disharmonische Placierung der Wirtschaftskraft im Raum. Dann sahen wir das Spannungsverhältnis zwischen dem Ausmaß der staatlichen Finanzzuweisungen und der kommunalen Selbstverwaltung. Jetzt erkennen wir als weiteres Gegensatzpaar die Notwendigkeit der Wachstumsreakibilität und die Notwendigkeit einer Qualitätsverbesserung des kommunalen Steuersystems. Da die originären Sozialbedarfe bei steigendem Wirtschaftswachstum stark zunehmen, muß auch das kommunale Steueraufkommen wachstumsflexibel sein. Wäre dies nicht der Fall, so müßte realiter der gemeindliche Finanzausgleich die immer größer werdenden Aufkommenslücken ausfüllen. Hier stünden wir aber sofort wieder an einer Grenze, an der die kommunale Selbstverwaltung in Frage gestellt wird. Je größer aber die Wachstumsreakibilität des kommunalen Steuersystems ist, desto größer sind *uno actu* die Steuerkraftunterschiede und desto größer müssen sie zwangsläufig werden. Auch jetzt entsteht der gleiche Konflikt mit dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung. Beide extreme Möglichkeiten einer qualitativen Gemeindefinanzreform - der Verzicht auf die Wachstumsreakibilität oder die Schaffung eines hochflexiblen kommunalen Steuersystems - stellen an den gemeindlichen Finanzausgleich einen weit höheren Quantitätsanspruch, als die kommunale Selbstverwaltung gelten lassen kann. Darum müssen die Erfordernisse der Wachstumsreakibilität und der Qualitätsverbesserung einen Kompromiß schließen nach der Formel: Wachstum muß sein, aber nur insoweit, als ein der kommunalen

Selbstverwaltung nicht schädliches Volumen der staatlichen Finanzzuweisungen befriedigend ausgleichen kann. Jetzt wird auch deutlich, daß selbst das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung zwiespältig beschaffen ist, weil das Idealbild einer vollkommenen kommunalen Finanzautonomie als Teil einer reinen kommunalen Selbstverwaltung die gemeindlichen Gebietskörperschaften in große Leistungsunterschiede versetzen müßte, die der Sozialstaat nicht hinnehmen, ja noch nicht einmal erwägen kann. Je mehr sich die Gemeinden aus eigenen Steuerquellen finanzieren können, desto größer müssen die Steuerkraftunterschiede werden ¹⁾ ²⁾. So ist es letztlich die Egalitätsforderung, der die kommunale Selbstverwaltung Tribut zollen muß.

- a) Nachdem wir nun unsere erste Vorfrage nach Ursachen und Ausmaß der Steuerkraftunterschiede beantwortet haben, wenden wir uns der Untersuchung der zweiten Frage zu: Wie ist die Qualität des gemeindlichen Finanzausgleichs?
- Gerade der Qualitätsaspekt schiebt sich jetzt in den Vordergrund, nachdem wir erkannt haben, daß auch ein optimales kommunales Steuersystem zu größeren Steuerkraftunterschieden führen muß, weil Wachstumsnotwendigkeit und Qualitätserfordernis des kommunalen Steuersystems einen Kompromiß schließen müssen. Wenn der gemeindliche Finanzausgleich streng ausgleichswirksam zugeschnitten ist, so kann er wahrscheinlich den unvermeidlichen Qualitätsmangel zumindest für einen größeren Zeitraum beseitigen. Da eine bessere Qualität des gemeindlichen Finanzausgleichs ein höheres Volumen der Finanzausgleichsmasse ersetzen kann, könnte dann auch der gemeindliche Finanzausgleich seine Aufgabe befriedigend erfüllen, ohne die kommunale Selbstverwaltung in Frage zu stellen.

1) Stucken hat diesen Zusammenhang schon 1933 deutlich gesehen (Vgl. Stucken, Rudolf: Kritik an Popitz (Gutachten), in: Weltwirtschaftsarchiv, Bd. 37, 1933, S. 102 ff.

2) Auf dieses Problem weist auch der Wiss. Beirat beim BFM in seinem jüngsten Gutachten besonders hin (Vgl. Wiss. Beirat beim BFM: Gutachten zum Gemeindesteuersystem..., a.a.O., S. 11.

II. Gemeinden und Landkreise im kommunalen Finanzausgleichssystem

1. Begriffsbestimmung und Aufgabe

Der kommunale Finanzausgleich ist im weiteren Sinne die Summe aller staatlichen Regelungen, die darauf abzielen oder so wirken, Gemeinden und Gemeindeverbände, insbesondere Landkreise, in den Zustand relativ gleicher Leistungsfähigkeit zu versetzen. Die Elemente des kommunalen Finanzausgleichs sind die Aufteilung der Steuern, der Steuerverbund ¹⁾, die Finanzausweisungen der Länder, die Beiträge und Umlagen sowie die sonstigen Ausgleiche. Im engeren Sinne jedoch - und nur darum geht es uns - kann man den kommunalen Finanzausgleich als die Summe aller Regelungen und Wirkungen bezeichnen, die vom Staat veranlaßt werden, um die naturgemäß unterschiedliche Steuerkraft der Gemeinden und Gemeindeverbände (hierbei insbesondere der Landkreise), so zu verändern, daß relativ gleichwertige Leistungsfähigkeiten für die Daseinsvorsorge entstehen. Das Fundament dieses kommunalen Finanzausgleichs im engeren und eigentlichen Sinne bildet der Gemeindeanteil am länderspezifischen Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer ²⁾.

Den Teil des kommunalen Finanzausgleichs, der sich auf die Gemeinden bezieht, nennen wir den "gemeindlichen Finanzausgleich"; den anderen, der die Landkreise auf ein gleichwertiges Leistungsniveau anheben soll, den "Landkreisausgleich". Ein systematischer Teil des kommunalen Finanzausgleichs ist auch der interkommunale Finanzausgleich. Soll besonders hervorgehoben werden, daß man den kommunalen Finanzausgleich unter Einschluß des interkommunalen Finanzausgleichs meint, so spricht man besser vom "kommunalen Finanzausgleichssystem". Aber innerhalb des Systems stellt der interkommunale Finanzausgleich

1) Am Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer gem. Art. 106 Abs. 6 GG.

2) Da auch der Bund an diesem Verbund beteiligt ist, besteht ein permanenter Argwohn der Partner.

dennoch eine eigene, spezifisch wirkende Kategorie dar, die besonders für die Ausgleichsbeziehungen zwischen den Landkreisen und Gemeinden von großer Bedeutung ist. In der Frage, woher die Ausgleichsmittel stammen, zeigt sich die Grenzlinie zwischen dem interkommunalen Finanzausgleich einerseits und dem gemeindlichen Finanzausgleich sowie dem Landkreisausgleich andererseits. Werden die beiden Ausgleichsfonds zugunsten der Gemeinden und der Landkreise mit Mitteln aufgefüllt, die beim Land aufkommen, so stammt die Manövriermasse des interkommunalen Finanzausgleichs direkt von den Gemeinden oder von den Landkreisen. Wirkt der interkommunale Finanzausgleich nur zwischen parallel geschalteten Gemeinden - wie es durch die Gewerbesteuerausgleichszuschüsse ¹⁾, die Verwaltungskostenzuschüsse von Bundesbahn und Bundespost ²⁾, durch die in einigen Ländern zu zahlenden Gastschülerbeiträge, sowie durch die Zerlegung von Steueranteilen kraft Gesetzes (bei der Grund- und Gewerbesteuer) tatsächlich geschieht - so handelt es sich um seine horizontale Form, weil hier nur Mittel unmittelbar zwischen den Gemeinden umgeschichtet werden. Die vertikale Ausprägung umschließt die Teile der Finanzwirtschaft der Landkreise, die in den gemeindlichen Raum hinein finanzausgleichend wirken. Jetzt kann man auch sagen, daß es sich dabei um Mittel der Landkreise handelt, die für einen zusätzlichen gemeindlichen Finanzausgleich wirksam werden. Die Ausgleichsaufgabe der Landkreise ist so als vertikaler interkommunaler Finanzausgleich in das kommunale Finanzausgleichssystem eingeordnet.

1) Der Gewerbesteuerausgleich zwischen Wohn- und Betriebsgemeinden wurde nach preußischem und sächsischem Vorbild bei der Vereinheitlichung der Gewerbesteuer durch die §§ 12 - 21 des EinfGRealStG vom 1.12.1936 (RGBl. I S. 237) ab 1.4.1937 eingeführt; er fällt als Teil des kommunalen Finanzausgleichs nicht in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes, seine Regelung obliegt daher den Ländern.

2) Da Bahn und Post gewerbesteuerfrei sind, erhalten Gemeinden, in denen solche Bedienstete wohnen, keine Gewerbesteuerausgleichszuschüsse. Als Ersatz leisten Bahn und Post Verwaltungskostenzuschüsse in Form von Pauschalbeträgen, die über die Länder und Regierungsbezirke verteilt werden.

a) Aus dem Steuerverbund, und durch Spezialgesetze, gewähren die Länder den Gemeinden und Gemeindeverbänden, insbesondere den Landkreisen, allgemeine und spezielle, also zweckgebundene Finanzzuweisungen. Daneben sehen die Finanzausgleichsgesetze der Länder vor, daß die Gemeinden an die Länder Beiträge zu bezahlen haben - etwa für die Schul- oder Polizeikosten -, oder daß Umlagen entrichtet werden müssen, die vor allem das Finanzierungsmittel der Landkreise und der Gemeindeverbände höherer Ordnung darstellen ¹⁾, die über die Kreise hinaus gemeinschaftliche Aufgaben erfüllen ²⁾. In der Praxis ist es üblich, lediglich die Summe als Finanzausgleichsmasse zu bezeichnen, welche die Länder über den Steuerverbund für den kommunalen Finanzausgleich bereitstellen. Dieser Mittelbestand ist jedoch nicht identisch mit der tatsächlichen Finanzausgleichsmasse. Zu ihr gehören noch die im interkommunalen Finanzausgleich bewegten Mittel, außerdem alle anderen Formen von staatlichen Zuschüssen für die Durchführung gemeindlicher Aufgaben. Es ist jedoch notwendig, jetzt von einem rechtlich bestimmten Umfang der Finanzausgleichsmasse zu sprechen, von einer Ausgleichsmasse, die uneingeschränkt dazu bestimmt ist, Finanzausgleich herbeizuführen. Ob jedoch die geplante Wirkung eintritt, ist eine andere Frage. Denn der kommunale Finanzausgleich ist vor allem eine ökonomische Kategorie, die in einem geordneten Staatswesen zwar der Rechtssatzung bedarf, aber auch ohne sie evident sein kann. Darum kann es für die Wertung einer Maßnahme als Finanzausgleich nicht auf die Deklaration, sondern nur auf die tatsächliche Wirkung am Zielort ankommen ³⁾.

1) Die Bezirksverbände in Bayern und Rheinland-Pfalz, die Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen, die Landeswohlfahrtsverbände in BW und Hessen.

2) Wie etwa die Wohlfahrtspflege oder den Straßenbau.

3) Vgl. auch: Hessler, Heinz-Dieter: Der unsichtbare Finanzausgleich, in: Kommunale Finanzreform, Schriftenreihe der Forschungsstelle der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1961, S. 85.

Im gleichen Augenblick, in dem sich durch staatliche Einflußnahme eine vorgegebene Aufgaben- oder (und) Einnahmenezuteilung einer öffentlichen Gebietskörperschaft verändert, ist Finanzausgleich eingetreten. Die rechtliche Bestimmung einer oder eines Bündels von Maßnahmen als Finanzausgleich manifestiert lediglich eine Absicht, die erst durch den Eintritt der ökonomischen Wirkung realisiert wird ¹⁾. Innerhalb des kommunalen Finanzausgleichssystems werden wir noch eine verwirrende Fülle von Einzelmaßnahmen sehen, die wir nur als Finanzausgleich identifizieren können, wenn wir uns von der traditionellen Anschauung freimachen, Finanzausgleich sei stets identisch mit der einschlägigen Rechtssatzung. Ehrlicher weist in bezug auf den kommunalen Finanzausgleich zu Recht darauf hin, daß die einzelnen Regelungen unübersichtlich und widerspruchsvoll sind; aber seinem Urteil, daß es sich dabei "um ein Konglomerat von Maßnahmen handle, die sich nicht ergänzen, sondern aufheben", können wir in dieser Ausschließlichkeit nicht beipflichten ²⁾.

- b) Zu Beginn dieses Abschnitts ist formuliert, daß es die Aufgabe des kommunalen Finanzausgleichs ist, dafür zu sorgen, daß in etwa gleiche Leistungsfähigkeiten für die Daseinsvorsorge entstehen. Da die Durchführung des kommunalen Finanzausgleichs Ländersache ist, sich aber die Forderung nach gleichen Lebensverhältnissen im einheitlichen Wirtschaftsgebiet der BRD nicht länderspezifisch differenzieren läßt, muß der horizontale Länderfinanzausgleich zuerst eine angemessene Nivellierung der Steuerkraft der Länder bewirken. Auch Heckträumt ein, daß sich daraus für die Länder das Gebot ergibt, ihren internen Finanzausgleich im finanziellen Ergebnis mit den entsprechenden Regelungen der anderen Länder in großen Zügen abzustimmen und - unter Berücksichtigung der regionalen Besonderheiten - etwa gleichwertige Leistungen zu erbringen ³⁾.

¹⁾ Die gleiche Diskrepanz bestand in den Hungerjahren der Kriegs- und Nachkriegszeit zwischen der gesetzlich verordneten und der tatsächlichen Versorgungslage der Bevölkerung.

²⁾ Ehrlicher, Werner: Kommunale Finanzprobleme, in: KStZ Nr.5/1967, S. 95.

³⁾ Vgl. Heckt, Wilhelm: Zur Methode eines Vergleichs der Leistungen der Länder im kommunalen Finanzausgleich, in: Kommunalwirtschaft Nr. 7/1961, S. 269 ff.

2. Unvermeidbarkeit des Schematismus

Weiter muß davor gewarnt werden, von einem Finanzausgleich Vollkommenheit zu verlangen. Dies gilt insbesondere für das Gebiet des gemeindlichen Finanzausgleichs. Denn alle Ausgleichs-, die sich an mehr als eine Gebietskörperschaft wenden, - wie etwa auch der horizontale Länderfinanzausgleich - müssen notgedrungen schematisieren, weil sie die volle Individualität einer Gebietskörperschaft nicht erfassen können. Die Vielzahl der Gemeinden in einem Lande stellt deswegen jede Konstruktion oder Reform eines gemeindlichen Finanzausgleichs vor die gleichen Grundprobleme wie Versuche, ein kommunales Steuersystem von befriedigender Qualität zu konstruieren oder entsprechend zu reformieren. Immer tritt dieses Dilemma auf, wenn aus einer Einheit heraus Gerechtigkeit für eine Vielheit geschaffen werden soll. Weil der gemeindliche Finanzausgleich die Individualität jeder Gemeinde nicht voll erfassen kann, hat er diese in Größenklassen eingeteilt, denen er jeweils die gleiche Bedarfsstruktur unterstellt. Man braucht sich nur auf die großen Steuerkraftextreme in diesen Gruppen zu besinnen, um zu erkennen, daß die tatsächlichen Verhältnisse innerhalb dieser Gruppen sehr verschieden sind. Deswegen müssen sich immer Differenzen zwischen der künstlich berechneten und der tatsächlichen Ausgleichswirkung einstellen. Diesen Sachverhalt der unvermeidlichen Allgemeinheit eines Ausgleichssystems im Gegensatz zu der an sich notwendigen Individualbezogenheit stellt die natürliche Unvollkommenheit des gemeindlichen Finanzausgleichs und des Landkreisausgleichs dar ¹⁾.

¹⁾ Vgl. hierzu auch: Stucken, R., und Herold, H.: Das örtliche Aufkommen der Einkommen-, Gebäude-, Grundvermögen- und Wohnsteuer, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 2, 1953, S. 121 ff.

- a) Die Individualität jeder öffentlichen Gebietskörperschaft ist von dreifacher Art. Zuerst ist es die an allen Orten verschiedene qualitative und quantitative Bedarfsstruktur ¹⁾, die sich der numerischen Erfassung und damit der Berechenbarkeit entzieht, weil es sich um ein aus zahllosen Elementen zusammengesetztes Sosein handelt, das zudem fortgesetzten Veränderungen unterliegt. Diese spezielle Bedarfsstruktur ist die eigentliche Crux des gemeindlichen Finanzausgleichs wie des Landkreisausgleichs; sie bestimmt den speziellen und tatsächlichen Finanzbedarf. Genauer erfassen läßt sich dagegen die örtliche Finanzkraft, die sich in der Ergiebigkeit der örtlichen Steuerquellen sowie der sonstigen Einnahmen, vor allem den Erträgen aus Grundvermögen, zahlenmäßig ausdrücken läßt ²⁾. Das Verhältnis zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft ist dann der finanzwirtschaftliche Zustand einer Gebietskörperschaft. Die dritte Individualität, die für das Leistungsvermögen bedeutungsvoll ist, sich aber der Bewertung entziehen muß, ist die der ökonomischen Erwägung. Diese wird von der Qualität der örtlichen Verwaltung in Verbindung mit der Qualität der örtlichen politischen Entscheidung bestimmt.-

Die einzelnen Mittel des kommunalen Finanzausgleichssystems stehen jedoch in einem ganz verschiedenen Verhältnis zum Hauptproblem der individuellen Bedarfsstruktur. Sowohl für

1) Auch innerhalb der Gemeindegruppen sind die Bedarfsstrukturen sehr verschieden. In qualitativer Hinsicht sei besonders an die Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung erinnert, die zusätzliche Aufgaben haben. Auch das Ausmaß der Bedarfe kann ganz unterschiedlich sein: Die Kosten einer Tiefbaumaßnahme hängen stark von den Bodenverhältnissen ab. Steinige Gebirgsböden erfordern einen ungleich höheren Aufwand als Sandböden in der Ebene. Die Kosten von Hochbaumaßnahmen hängen vor allem von den recht unterschiedlichen Bodenpreisen an einem bestimmten Ort sowie von den sonstigen Marktverhältnissen an einem bestimmten Ort und zu einer bestimmten Zeit ab.

2) Gerade die Erträge aus der Veräußerung von Grundvermögen stellen eine häufig unterschätzte Möglichkeit dar, die gemeindliche Finanzlage aufzubessern. Beispiele sind die Bau- und Industrielandverkäufe der Gemeinden; in früheren Jahren war es auch der Waldbesitz, durch den erhebliche Einnahmen möglich waren.

den gemeindlichen Finanzausgleich als auch für den Landkreisausgleich besteht der Zwang zum Schematismus uneingeschränkt, weil sie die speziellen Bedarfe in gruppengleiche Bedarfe auflösen müssen. Im Bereich des interkommunalen Finanzausgleichs ist der horizontale Teil überhaupt nicht bedarfsbezogen, weil er nur durch Tatbestände der Finanzkraft aktiviert wird. Anders ist es jedoch bei der vertikalen Variante des interkommunalen Finanzausgleichs. Dieser ist es als einzigem Glied des Systems in dem überschaubaren Raum eines Landkreises möglich, auch die speziellen Bedarfsstrukturen zu bewerten und so einen wirklich individualbezogenen Finanzausgleich durchzuführen. Auch hier zeigt sich, daß die Ausgleichsaufgabe der Landkreise nur dazu bestimmt sein kann, das kommunale Finanzausgleichssystem zu vollenden, also jenen Feinausgleich herbeizuführen, der dem Schematismus des gemeindlichen Finanzausgleichs nicht möglich ist. Darum ist die Ausgleichsaufgabe der Landkreise die ultima ratio des kommunalen Finanzausgleichs, gedacht als Mittel zur Beseitigung der natürlichen Unvollkommenheit des gemeindlichen Finanzausgleichs. Diese Begrenzung der Ausgleichsaufgabe der Landkreise auf den Grad der natürlichen Unvollkommenheit des gemeindlichen Finanzausgleichs entspricht der im Grunde subsidiären Stellung der Landkreise in bezug auf die kreisangehörigen Gemeinden. Demgemäß wird die Ausgleichsaufgabe immer dann unzulässig vergrößert und damit illegitim, wenn der gemeindliche Finanzausgleich eine geringere Ausgleichsqualität hat, als es ihm trotz seiner natürlichen Unvollkommenheit möglich wäre. Hält sich die politische Entscheidung des gemeindlichen Finanzausgleichs innerhalb der natürlichen Unvollkommenheit an das Grundziel eines befriedigenden Leistungskraftausgleichs ?

3. Methode und Praxis des gemeindlichen Finanzausgleichs

Der gemeindliche Finanzausgleich und der Landkreisausgleich als wesentliche Komponenten des kommunalen Finanzausgleichs sind in den Ländern im wesentlichen durch die Finanzausgleichsgesetze geregelt. Die wichtigste Bestimmung darin ist, welche Quote die Länder den Gemeinden von dem Landesanteil am Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer überlassen.

Nachdem das GG die Beteiligungsquote der Gemeinden nicht festgelegt, sondern den Ländern überlassen hat, ist die Höhe des Gemeindeanteils in den einzelnen Bundesländern recht unterschiedlich. Der kommunale Anteil lag am 1.1.1967 zwischen 15,5 vH. in Bayern und 25 vH. in Nordrhein-Westfalen ¹⁾.

Es hat den Anschein, als sei die Höhe des kommunalen Anteils von der Steuerkraft eines Landes abhängig ²⁾; sicher ist jedoch, daß die Unterschiede auch von der speziellen Aufgabenverteilung zwischen Ländern und Gemeinden, vom Verwaltungsaufbau sowie von den Leistungen der Länder an die Gemeinden außerhalb des Steuerverbundes beeinflußt werden. Manche Länder beziehen in den kommunalen Verbund auch andere Landessteuern ein, beispielsweise Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz die Kraftfahrzeugsteuer, Rheinland-Pfalz dazu noch die Vermögensteuer. Bayern und Hessen überlassen die Kraftfahrzeugsteuer außerhalb des Verbundes zweckgebunden den Gemeinden. Die Komponenten, die in den einzelnen Ländern die kommunale Quote am Landesanteil der Einkommen- und Körperschaftsteuer ergänzen, sind recht unterschiedlich ³⁾.

Ein anderer Weg, die kommunale Finanzkraft zu stärken, ist die Überlassung von Landessteuern ohne Zweckbindung. BW und Hessen haben den Stadt- und Landkreisen den staatlichen Anteil am Aufkommen der Grunderwerbsteuer abgetreten. Alle Länder ver-

¹⁾ Vgl. Bohmann, Herbert: Das Gemeindefinanzsystem, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, H. 2, 2. Aufl., Köln 1967, Übersicht 2, S. 84 u. 85.

²⁾ Vgl. auch: Heckt, Wilhelm: Zur Methode...a.a.O., S. 275.

³⁾ Ausführlich dargestellt bei: Bohmann, Herbert: Das Gemeindefinanzsystem...a.a.O., Übersicht 2, S. 84 u. 85.

fahren jedoch nicht so, daß sie die kommunale Beteiligung sofort aus dem Landesanteil berechnen; sie bereinigen diesen zuerst um die positiven oder negativen Auswirkungen des Länderfinanzausgleichs. Aus diesem Steuerverbund, sowie durch Spezialgesetze, gewähren nun die Länder den Gemeinden und Gemeindeverbänden, insbesondere den Landkreisen, allgemeine und spezielle, also zweckgebundene Finanzzuweisungen. Im Vordergrund stehen die allgemeinen Finanzzuweisungen, die allgemeine Deckungsmittel sind. Häufig bezeichnet man sie auch als "Schlüsselzuweisungen", weil sich ihre jeweilige Höhe nach einem vom Land konstruierten Verteilerschlüssel bemißt. Auch die Bedarfszuweisungen als allgemeine Deckungsmittel gehören zu den allgemeinen Finanzzuweisungen; hier müssen allerdings Anträge an sogenannte "Ausgleichsstöcke" gestellt werden, die jedoch nur besonders leistungsschwachen Gemeinden offenstehen. Spezielle Finanzzuweisungen oder zweckgebundene Zuweisungen werden im Rahmen der Finanzausgleichsgesetze als spezielle Deckungsmittel und als Zuschuß zu den Kosten einer bestimmten Aufgabenerfüllung gewährt. Die klassischen Gebiete der zweckgebundenen Zuweisungen sind der Schullastenausgleich, der Polizeikostenausgleich sowie die Zuschüsse zum Bau und zur Unterhaltung von Straßen, außerdem die Zuweisungen zur Abgeltung der Kosten für die Wahrnehmung von Auftragsangelegenheiten durch die Gemeinden und Gemeindeverbände. Bei den Leistungen der Länder an die Gemeinden wird man aber auch die speziellen Staatszuschüsse als spezielle Finanzzuweisungen berücksichtigen müssen, die in den Finanzausgleichsgesetzen nicht vorgesehen sind, sondern auf Antrag über Verteilerausschüsse aus besonderen Titeln der Staatshaushaltspläne gegeben werden.

- a) Untersuchen wir nun die gegenwärtig in BW bestehenden Regelungen des gemeindlichen Finanzausgleichs, die zum wesentlichen Teil auf dem seit 1.1.1962 geltenden Finanzausgleichsgesetz (FAG 1962) beruhen. Es liegt uns daran, neben der Konstruktion auch die verwirrende Vielfalt der Mittel zu zeigen, die den gemeindlichen Finanzausgleich

bis an den Rand der Unverständlichkeit komplizieren.
Da der gemeindliche Finanzausgleich im Grunde in allen Bundesländern auf den gleichen Grundprinzipien beruht, kann das System in BW als repräsentativ angesehen werden ¹⁾.

In BW wird die kommunale Finanzausgleichsmasse, wie sie sich aus dem Steuerverbund ergibt, nach Abzug bestimmter und nicht in allen Fällen verständlicher Vorwegentnahmen ²⁾ zu 80 vH. auf die Gemeinden, zu 12 vH. auf die Landkreise und zu 7,5 vH. auf den Ausgleichsstock (Bedarfszuweisungen) ausgeschüttet ^{3) 4)}. Die qualitative Hauptentscheidung fällt nun mit der Konstruktion des Verteilerschlüssels. Die Schlüsselmasse, die dem gemeindlichen Finanzausgleich zugedacht ist, wird nun zweigeteilt: in eine Schlüsselmasse A, die nach dem Prinzip der mangelnden Steuerkraft verteilt wird, und in eine Schlüsselmasse B, die vorweg die Einwohnerzahl mit einem festen Kopfbetrag honoriert ⁵⁾. Man erkennt sofort, daß die Schlüsselmasse B ein systemfremdes Element ist, weil sie keinerlei Ausgleichsabsicht trägt; sie kann darum nur wie eine proportionale Aufstockung der bestehenden Steuerkraftunterschiede wirken. Da die Schlüsselmasse B zuerst der gemeindlichen Schlüsselmasse entnommen, also garantiert wird, ist allein die ausgleichsbezogene Schlüsselmasse A konjunkturabhängig. Solange das Steueraufkommen wächst, profitiert ceteris paribus davon allein die Schlüsselmasse A. Sinkt je-

1) Von den Kopfdotationen abgesehen, was jedoch an den notwendigen Grundeinsichten nichts ändert.

2) Gem. § 2 FAG 1962 die Kosten der Versorgung öffentlicher Schulen mit Filmen, Lichtbildern und Tonträgern, die zweckgebundenen Zuweisungen an die Stadt- und Landkreise sowie Großen Kreisstädte als Abgeltung für übertragene staatliche Aufgaben, Zuweisungen an die Grenzgänger-Wohngemeinden als Ersatz für den Gewerbesteuer ausgleich, ein Sachkostenbeitrag für die Schulträger bis zu einer Höhe von 40 Mill.DM sowie ein Zuschuß für das Gesundheitsamt der Stadt Stuttgart.

3) § 3 FAG 1962.

4) Entsprechend nennt man die Quoten Gemeinde- und Landkreis-schlüsselmasse.

5) § 4 FAG 1962.

doch das Steueraufkommen oder wird der kommunale Verbundanteil reduziert, wird die Ausgleichsmasse A relativ immer geringer und damit das Ausgleichsvermögen des gemeindlichen Finanzausgleichs immer schwächer. Die ausgleichsfeindliche Kopfdotation bleibt dagegen ungeschmälert erhalten. Die Existenz der Kopfdotationen in BW ist ein Beispiel dafür, daß es beim Finanzausgleich weniger auf die gesetzliche Deklaration, als auf die tatsächliche Wirkung ankommt. In BW ist die nicht ausgleichsbezogene Schlüsselmasse B, aus der die Kopfbeträge gewährt werden, ein Teil des Finanzausgleichsgesetzes. Hier ist also ein Stück Finanzausgleich adressiert, das sich bei seinen Empfängern ins Gegenteil verkehrt. In Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und im Saarland erhalten die kreisangehörigen Gemeinden außerhalb des Schlüsselausgleichs zur Abgeltung des Aufwandes für die Erledigung von Pflichtaufgaben Zuweisungen je Kopf, die zwar geringfügig sind, aber an sich dennoch die gleiche Wirkung wie die Kopfdotationen in BW haben müssen. Wenn wir feststellen konnten, daß sich in einer Expansionsperiode die kommunalen Steuerkraftunterschiede schon implizite verstärken müssen, so kann man jetzt ergänzen, daß dieses natürliche Ungleichgewicht der kommunalen Finanzwirtschaften in BW durch die Existenz der Kopfdotationen mit staatlicher Hilfe weiter verstärkt wurde.

Das Gutachten des Wiss. Beirats beim BFM hielt die Ausgleichswirkung dieses Systems gerade wegen der Existenz der Kopfdotationen für unbefriedigend ¹⁾. Dem hielt das Land wesentliche Verbesserungen durch das FAG 1962 entgegen ²⁾. Gleichzeitig bemerkte man, daß die Landesregierung auch die Gemeinden, die wegen ihrer hohen Steuerkraft keine Zuweisungen aus der Schlüsselmasse A erhalten könnten, an den Steuereinnahmen des Landes beteiligen wolle ³⁾. Die starken politischen Kräfte, die sich vor die Schlüsselmasse B stellen, wurden auch in der Folge sichtbar. Durch das FAG 1965 wurden die Kopfbeträge sogar auf

1) Wiss. Beirat beim BFM: Zur gegenwärtigen Problematik...a.a.O., S. 15.

2) Landtagsdrucksache BW: Beilage 1100 v. 21. Juni 1961, S. 1899.

3) Ebenda, S. 1900.

20 DM/E erhöht, jetzt gebrauchte die Regierung wiederum in aller Offenheit das Argument, daß alle Gemeinden an den Steuereinnahmen des Landes beteiligt werden sollen ¹⁾. Diese Erhöhung der Kopfdotationen war durchgesetzt worden, weil der kommunale Verbundanteil 1965 auf 26 vH. heraufgesetzt worden war. Als jedoch 1966 der Verbundanteil auf 22,5 vH. gesenkt wurde, blieb die Kopfdotation unverändert. Nachdem inmitten des Jahres 1967 wegen der Folgen der letzten Rezession die Ausschüttungsquote auf die Schlüsselmasse A von 72 vH. - wie zu Beginn des Rechnungsjahres angekündigt - auf 60 vH. gesenkt werden mußte, erlitten alle steuerschwachen Gemeinden erhebliche Einbußen ²⁾. Weil die erhöhten Kopfdotationen ungeschmälert erhalten blieben, ging der Steuerrückgang allein zu Lasten der finanzschwachen Gemeinden. Es ist nicht zu verkennen, daß diese Kopfdotationen eine Begünstigung der leistungsstarken Gemeinden darstellen, vor allem aber der abundanten Gemeinden, die wegen ihrer anomal hohen Steuerkraft keine Zuweisungen aus der Schlüsselmasse A erhalten können. Die Kopfdotationen haben den steuerstarken Gemeinden einen historischen Vorsprung geschaffen, der nicht übersehen werden kann. Das Ausmaß dieses Vorsprungs wird deutlich, wenn wir feststellen, daß in den Jahren 1954 bis 1957 (FAG 1954) die Hälfte der kommunalen Finanzausgleichsmasse für Kopfdotationen ausgegeben wurde; in den Jahren 1958 bis 1960 ergab sich lediglich ein leichtes Übergewicht der Schlüsselmasse A, und erst ab dem FAG 1962 wurde der Anteil der Kopfdotationen an der gemeindlichen Finanzausgleichsmasse auf 20-25 vH. zurückgedrängt ³⁾. Die Systemwidrigkeit der Kopfdotationen wurde in den Jahren 1954 bis 1961 dadurch weiter verschärft, daß die ihr zugrunde liegenden Einwohnerzahlen noch so "veredelt" wurden, daß sich mit wachsender Einwohnerzahl höhere Kopfbeträge ergaben ⁴⁾.

1) Landtagsdrucksache BW: Beilage 285 v. 29. September 1964, S. 506.

2) Erlaß des IM BW über die Aufstellung der Haushaltspläne der Gemeinden und Landkreise für das Jahr 1967 (Zweiter Haushalts-erlaß 1967) vom 1. August 1967 (GABl. v. 25. August 1967, S. 517).

3) Landtagsdrucksache BW: Beilage 285 v. 29. September 1964, S. 517.

4) Die Einwohnerzahlen der Gemeinden bis 2000 E wurden normal, die der Gemeinden mit 2001 bis 10 000 E mit 1,2 und die der Gemeinden mit über 10 000 E mit 1,5 angesetzt.

Tatsächlich wurden an die Mitglieder der kleinsten (bis 1000 E) und größten Gemeindegruppe (mehr als 250 000 E) in den Jahren 1954 bis 1960 folgende Kopfbeträge ausgeschüttet: 6,65 : 9,84 DM, 7,14 : 10,71 DM, 8,80 : 13,20 DM, 9,78 : 14,67 DM, 9,99 : 14,88 DM, 11,13 : 17,60 DM, 15,17 : 22,76 DM ¹⁾.

Erst das FAG 1962 hat für die Kopfdotationen einen für alle Gemeinden gleichen Kopfbetrag festgesetzt.

- b) Hauptteil des gemeindlichen Finanzausgleichs in allen Ländern sind jedoch die allgemeinen Finanzzuweisungen, die nach der mangelnden Steuerkraft verteilt werden. Hier wird zuerst die Steuerkraftmeßzahl einer Gemeinde ermittelt, die im wesentlichen ihre Finanzkraft darstellt ²⁾. In allen Ländern werden die angerechneten Steuereinnahmen von den örtlichen Schwankungen der Hebesätze bereinigt und auf bestimmte, durchschnittliche Hebesätze umgerechnet, die vom Land als angemessen betrachtet werden. Wer also höhere Hebesätze beschlossen hat, wird im gemeindlichen Schlüsselausgleich begünstigt, wer geringere Hebesätze erhebt, wird benachteiligt. Dadurch übt das Land einen Druck auf die Gemeinden aus, ihre Steuerquellen in angemessener Weise auszuschöpfen. Auch durch die Höhe der einzelnen Nivellierungssätze für die Steuerarten kann der Finanzausgleich manipuliert werden: Je niedriger man beispielsweise die Sätze für die Grundsteuer im Verhältnis zur Gewerbesteuer festlegt, desto höher wird der Anteil der ländlichen Gemeinden. - Sodann wird die Bedarfsmeßzahl der Gemeinde festgestellt, die den künstlichen Ersatz für die nicht berechenbare spezielle Bedarfsstruktur darstellt. Bestimmten Gemeindegrößenklassen - in BW zehn - werden geschätzte, numerische Bedarfsgrößen (etwa 290 DM) je E zugeschrieben, die ausdrücken sollen, daß für eine bestimmte Gemeindegruppe dieser Geldbetrag

1) Landtagsdrucksache BW: Beilage 270 v.15.Oktober 1960, S. 401.

2) Die Erträge aus Vermögen, oder aus den Bagatellsteuern werden nicht berücksichtigt. Lediglich in Schleswig-Holstein geht die Kraftfahrzeugsteuer in die Steuerkraftmeßzahl ein. In BW bilden die Steuerkraftmeßzahl die Einnahmen aus der Grund- und Gewerbesteuer, der Saldo aus den Gewerbesteuerausgleichszuschüssen, die Verwaltungskostenzuschüsse von Bahn und Post, sowie die Zuweisungen aus der Schlüsselmasse B. Nur BW rechnet den Wohngemeinden den Gewerbesteuerausgleich voll an.

je E für notwendig gehalten wird, um eine zeitangemessene Daseinsvorsorge durchführen zu können. Die Einwohnerzahl wird dann in allen Ländern um besondere Belastungstatbestände modifiziert, wie etwa bei einem besonders hohen Bevölkerungszuwachs in BW ¹⁾, oder bei einer überdurchschnittlich hohen Kinderzahl und einem anomal hohen Anteil der Unselbständigen wie in Bayern und Nordrhein-Westfalen ²⁾; aufgrund-dessen werden prozentuale Zuschläge gewährt. Die Kopfbeträge, die den einzelnen Gemeindegruppen zugestanden werden, wachsen mit zunehmender Größengruppe und sollen dadurch ausdrücken, daß man dem Gesetz des mit wachsender Gemeindegröße zunehmenden Ausgabenbedarfs Rechnung tragen will, 1967 war das Spannungsverhältnis der Kopfbeträge zwischen der kleinsten und größten Gemeindegruppe in Hessen (1 : 1,6) und in Bayern (1 : 1,5) besonders hoch ³⁾. In BW hatte dieses Spannungsverhältnis 1954 noch 1 : 2 und 1958 1 : 1,51 betragen; 1962 trat eine Entspannung auf 1 : 1,37 ein ⁴⁾.

Wenn man nun diese modifizierte Einwohnerzahl mit dem zunehmend wachsenden Kopfbetrag als Ausdruck eines geschätzten Gruppenbedarfs multipliziert, gewinnt man die Bedarfsmeßzahl. - Die negative Differenz zwischen der Bedarfsmeßzahl und der Steuerkraftmeßzahl ist die Schlüsselzahl, welche die mangelnde Steuerkraft ausdrücken soll. Ist die Steuerkraft so hoch oder höher als der Bedarf, werden keine Schlüsselzuweisungen nach der mangelnden Steuerkraft gewährt (abundante Gemeinden). Aus dem Verhältnis aller Schlüsselzahlen im Lande zu der zur Verfügung stehenden Schlüsselmasse A entsteht dann die tat-

1) Die tatsächliche Einwohnerzahl wird um ein Drittel des Bevölkerungszuwachses in den letzten 10 Jahren erhöht, soweit sie 10 vH. der für den Beginn des Zeitraums ermittelten Zahl übersteigt (§ 7 Abs. 2 FAG 1962).

2) Vgl. Bohmann, Herbert: Das Gemeindefinanzsystem..., a.a.O., S. 86 u. 87.

3) Ebenda.

4) Die Kopfbeträge werden alljährlich durch eine gemeinsame Rechtsverordnung des IM und FM neu festgesetzt. Die entscheidende Bedeutung dieser Festsetzung für die Qualität des Finanzausgleichs macht schwer verständlich, warum diese Aufgabe der Verwaltung überlassen wird. Hier sollte nur das Parlament entscheiden.

sächliche Ausschüttungsquote auf die mangelnde Steuerkraft (z.B. 70 vH.).

Daß der gemeindliche Schlüsselausgleich vor allem über die Kopfbeträge für die Ermittlung der Bedarfsmeßzahl manipuliert werden kann, sollen Beispiele aus BW verdeutlichen. Das Land hatte bis 1962, wie wir gesehen haben, einen recht ungenügenden gemeindlichen Finanzausgleich, weil wesentliche Teile der Finanzausgleichsmasse als Kopfdotationen ausgegeben wurden; außerdem wurden bis 1962 sowohl die Kopfdotationen als auch die Kopfbeträge für die Ermittlung der Bedarfsmeßzahl mit steigender Gemeindegröße höher gewichtet. Die Landesregierung hat dann in der Begründung zum FAG 1962 zugegeben, daß dieses die Steuerkraftunterschiede eher verstärkende als ausgleichende System die Notwendigkeit einer stärkeren Ausgleichsbezogenheit erwiesen habe ¹⁾. Eine Reform sollte deswegen durch das FAG 1962 erfolgen. Deshalb wurde die Veredelung der Kopfdotationen beseitigt und die Schlüsselmasse A wesentlich verstärkt. Weil das FAG 1962 jedoch gleichzeitig die Kopfbeträge für die Ermittlung der Bedarfsmeßzahl im Schlüsselausgleich A linear um mehr als ein Drittel erhöhte, wurde der verbesserte Leistungsausgleich fragwürdig. Die Begründung des FAG 1962 bemerkte sogar ausdrücklich, daß es die Verstärkung der Schlüsselmasse A erlaube, die Kopfbeträge " ohne Überprüfung ihrer Angemessenheit " um etwa ein Drittel linear anzuheben ²⁾. Diese starke Erhöhung der Kopfbeträge bewirkte, daß von den insgesamt 3381 Gemeinden des Landes 2439 (= 72,14 vH.) als ausgesprochen steuerschwach galten und deswegen Finanzzuweisungen nach der Kopfzahl, nach der mangelnden Steuerkraft und zusätzlich für besondere Steuerschwäche (Sockelgarantie) erhielten. 807 Gemeinden (= 23,87 vH.) erwiesen sich jetzt als steuerschwach; sie erhielten dann Finanzzuweisungen nach der mangelnden Steuerkraft und nach der Kopfzahl. Aber nur 135 Gemeinden (= 3,99 vH.) zeigten sich als abundant und wurden deshalb nur mit Kopfdotationen

¹⁾ Vgl. Landtagsdrucksache BW: Beilage Nr. 1100 v. 21. Juni 1961, S. 1896.

²⁾ Ebenda, S. 1900.

bedacht. Noch 1961 hatte die Zahl der ausgesprochen steuerschwachen Gemeinden 1881 betragen. Durch die Anhebung der Kopfbeträge durch das FAG 1962 waren also "von heute auf morgen" 552 Gemeinden neu in den Kreis dieser "kommunalen Fürsorgeempfänger" eingetreten. Auch die Zahl der abundanten Gemeinden hatte sich innerhalb eines Jahres um 86 verringert.

Vor dem FAG 1962 galten also 96 vH. aller Gemeinden in BW als steuerschwach. Dieses Bild bietet der gemeindliche Finanzausgleich mit geringfügigen Abweichungen in allen Ländern. Daß darunter die Qualität des Systems erheblich leiden muß, betonte auch Troeger, als er feststellte, daß 95 vH. aller Gemeinden in der BRD Schlüsselzuweisungen wegen mangelnder Steuerkraft erhalten ¹⁾.

Das überhöhte Niveau der Kopfbeträge hat die Qualität des FAG 1962 wesentlich beeinträchtigen müssen. Dieser Mangel wurde bei den Empfängern durch die quantitativ höheren Ausschüttungen auf allen Stufen als Folge eines enormen Steuerwachstums und der höheren Verbundquote psychologisch überdeckt.

Zwei typische Beispiele hierfür: Von 1960 bis 1962 wuchs die eigene Steuerkraft der Gemeinden von 1 - 2000 E in BW von 89,20 auf 104,13 DM/E (+ 14,93 DM/E), der auf sie entfallende Anteil an Schlüsselzuweisungen von 57,35 auf 91,56 DM/E (+ 34,21 DM/E) ²⁾.

In der gleichen Zeit stieg die Steuerkraft der Städte von 100 000 bis 250 000 E von 210,05 auf 234,99 DM/E (+ 24,94 DM/E) und ihr Anteil an den Schlüsselzuweisungen von 47,91 auf 75,72 DM/E (+ 27,81 DM/E) ³⁾. Am Ende hat sich die Gruppe der kleinen Gemeinden 1962 noch schlechter gestellt als sie 1960 gestanden hatte. War die Finanzkraft der Gruppe der kleinen Gemeinden aus Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen 1960 noch um 111,41 DM/E geringer als die der Gruppe der großen Städte, so hat sich 1962 der Abstand auf 114,02 DM/E vergrößert. Vor allem kann den Schlüsselzuweisungen

1) Troeger, Heinrich: Die Vorschläge...a.a.O., S. 540.

2) Vgl. Landtagsdrucksache BW: Beilage 285 v. 29. September 1964, S. 519 u. 520.

3) Ebenda.

in diesem Zahlenbild keinerlei Motiv angesehen werden. 1960 beispielsweise war die eigene Finanzkraft der zitierten Städtegruppe um 120,85 DM/E höher als die der Gruppe der kleinsten Gemeinden; die Lage dieser Gemeindegruppe sollte durch um 9,44 DM/E höhere Schlüsselzuweisungen verbessert werden. Ende 1962 war der Vorsprung der angeführten Städtegruppe aus Steuereinnahmen gegenüber dieser Gemeindegruppe auf 130,86 DM/E angestiegen; zum Ausgleich erhielt jetzt die Gruppe der kleinsten Gemeinden ein Mehr an Schlüsselzuweisungen von 15,84 DM/E.

Die häufig geübte Praxis, als Maß der qualitativen Verbesserung des gemeindlichen Finanzausgleichs die prozentualen Steigerungsraten in den einzelnen Gemeindegruppen zu verwenden, ergibt ein schiefes und in keiner Weise zu Rückschlüssen berechtigendes Bild. Es klingt eindrucksvoll, wenn gesagt wird, die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden bis 1000 E in BW seien von 1954 bis 1964 um 900,42 vH. (von 14,20 auf 127,77 DM/E) angestiegen, die der Städte von 100 000 bis 250 000 E dagegen nur um 446,31 DM/E (von 21,09 auf 93,47 DM/E) ¹⁾. Entscheidend für die Qualität eines Finanzausgleichs ist jedoch, wie die relative Finanzkraft absolut verändert wird. In unserem Beispiel stieg die eigene Steuerkraft der Gruppe der kleinsten Gemeinden von 50,44 DM auf 92,43 DM/E im Jahre 1964, die der Städtegruppe von 133,13 auf 299,21 DM/E ²⁾. Die Einnahmen beider Gruppen aus eigenen Steuern und Schlüsselzuweisungen, die sich 1954 wie 64,64 : 152,22 verhalten hatten, stellten sich 1964 auf 220,20 : 392,98 DM/E. Die Position der Gruppe der kleinsten Gemeinden hat sich also trotz des Steigens der Schlüsselzuweisungen um 900,42 vH. wesentlich verschlechtert.

Zum System der allgemeinen Finanzzuweisungen gehört noch die Sockelgarantie, die ein Teil der Schlüsselzuweisungen nach der mangelnden Steuerkraft ist. Sie wird dann gesondert gewährt, wenn die Steuerkraftmeßzahl hinter 60 vH. der Bedarfsmeßzahl zurückbleibt. Es handelt sich um eine Mehrzuweisung,

¹⁾ Vgl. Landtagsdrucksache BW: Beilage Nr. 285 v. 29. September 1964, S. 519 und 520.

²⁾ Ebenda.

die über die normale Schlüsselzuweisung nach der mangelnden Steuerkraft hinaus die bezeichnete Differenz ausgleicht ¹⁾. Auch Bayern gewährt eine Sonderschlüsselzuweisung, wenn die Steuerkraftmeßzahl einer Gemeinde unter 65 vH. eines Landesdurchschnitts bleibt; in diesem Falle werden 40 vH. des Unterschieds zusätzlich ausgeschüttet. Aber je mehr die Ausschüttungsquoten nach der mangelnden Steuerkraft zunehmen, umso mehr müssen diese Institutionen an Wert verlieren; je geringer aber diese Quoten werden, desto mehr wird die Bedeutung dieser Mehrzuweisungen als stabilisierender Faktor freigelegt. - Zum gleichen System muß man auch die Bedarfszuweisungen (aus einem Ausgleichsstock) zählen. Auf sie besteht kein Rechtsanspruch, sie werden auf Antrag an besonders leistungsschwache Gemeinden verteilt. Während der Ausgleichsstock in BW früher den Haushaltsausgleich ermöglichen sollte ²⁾, soll er nun die Gemeinden und Kreise zur Schaffung notwendiger Investitionen befähigen, wenn die Finanzierung auf die Dauer ihre Leistungsfähigkeit übersteigt (Investitionsfonds). Dieser Fond eignet sich theoretisch vorzüglich, die Härten des schematisierenden Finanzausgleichs zu mildern, weil er individualisieren kann ³⁾. In der Praxis wird dieser Wert dadurch stark herabgemindert, daß die Anträge nach dem subjektiven Anspruchsempfinden der Gemeinden eingereicht werden, der Schuldenstand in aller Regel

1) Die Berechnung erfolgt in der Weise, daß zuerst die normale Schlüsselzuweisung gewährt wird und dann die um die Normalzuweisung gekürzte Mehrzuweisung, um den restlichen Sockel auf 60 vH. der Bedarfsmeßzahl aufzufüllen.

2) Noch im FAG 1958 als vorrangige Aufgabe dargestellt.

3) 1954 betrug das Verhältnis zwischen Schlüssel- und Bedarfszuweisungen bei wesentlich geringerer Masse 72 : 27,5. Durch den Abbau des kommunalen Notstocks und der Einführung der Sockelgarantie hat sich das Verhältnis 1962 wie 92,5 : 7,5 gestaltet. Die Verringerung der elastischen Verteilermasse entspringt dem Glauben, daß die verstärkte Förderung der negativen Steuerkraft durch das FAG 1962 individuelle Ausgleichs fast entbehrlich mache.

als primäres Kriterium angesehen wird ¹⁾, zuverlässige Kriterien für den Grad der Bedürftigkeit kaum gefunden werden können und über diese Anträge letztlich Ausschüsse entscheiden, die manchmal subjektiv beeinflusst werden ²⁾. - Ein Sonderfall im Rahmen der allgemeinen Finanzausweisungen stellen die Zuweisungen an die Grenzgänger-Wohngemeinden dar. Diese sind finanziell benachteiligt, weil sie von den ausländischen Betriebsgemeinden keine Gewerbesteuerzuschüsse erhalten. Sie erhalten daher vollen Ersatz aus der Finanzausgleichsmasse ³⁾.

- c) Die zweite Hauptgruppe im System des gemeindlichen Finanzausgleichs sind die speziellen Finanzausweisungen, die für einen genau bezeichneten Verwendungszweck gegeben werden. Durch die Finanzausgleichsgesetze werden in allen Ländern zweckgebundene Zuschüsse im Rahmen eines Sonder-Lastenausgleichs gewährt, der vor allem die Gebiete des Schulwesens, der Polizeikosten sowie des Gesundheits- und Straßenwesens umfaßt. Zum Schul-Lastenausgleich gehört beispielsweise der Sachkostenbeitrag in BW, der einen bestimmten Kopfbetrag für alle Schüler weiterführender Schulen gewährt ⁴⁾. Durch die Einführung einer Schulumlage durch das FAG 1962 hat BW ein neues Ausgleichsmittel geschaffen, das systematisch zu dem Bereich der Umlagen gehört. Die Schulumlage wird von den Stadt- und Landkreisen nach ihren Steuerkraftsummen aufgebracht ⁵⁾. Die Landkreise legen die auf die Steuerkraftsummen ihrer Gemeinden entfallende Umlage im Rahmen der Kreisumlage auf die Gemeinden um; den auf ihre eigenen Schlüsselzuweisungen entfallenden Teil der Schulumlage tragen

¹⁾ Dabei wird nicht gefragt, ob sich die Gemeinde für Notwendiges oder Überflüssiges verschuldet hat. Wer also überlegt, ob er zuerst eine dringend notwendige Schule oder eine aufwendige Stadthalle bauen solle, könnte die Stadthalle vorziehen, weil er durch das Ansteigen der Verschuldung höhere Zuschüsse für den Schulhausbau erhalten kann.

²⁾ In der Praxis ergeben sich oft die merkwürdigsten Resultate.

³⁾ Gem. § 12 Abs.1 FAG 1962.

⁴⁾ § 17 FAG 1962.

⁵⁾ Die Schulumlage betrug 1962 10,4 und 1963 10 vH. der Steuerkraftsummen der Gemeinden und Kreise.

sie selbst. Da sich die Schulumlage weder auf die Zahl noch auf die Art der in einer Gemeinde vorhandenen Schulen bezieht, auch die Zahl der vorhandenen Lehrerstellen unberücksichtigt läßt, wirkt sie innerhalb eines Kreises als interkommunaler Finanzausgleich, insgesamt jedoch als kommunaler Finanzausgleich von unten her, weil das Aufkommen an das Land zurückfließt. Es ist ein Vorteil, daß in dieses System auch die abundanten Gemeinden einbezogen werden ¹⁾. - Eine weitere Art der zweckgebundenen Zuweisungen ist der Polizei-Lastenausgleich in Form von Polizeikosten-Zuschüssen, die das Land an Gemeinden mit eigener Polizei leistet, und Polizeikosten-Beiträgen, die Gemeinden mit staatlicher Vollzugspolizei an das Land entrichten müssen. Der Polizeikostenbeitrag läuft 1970 aus ²⁾. - Der Straßen-Lastenausgleich wird aus der kommunalen Beteiligungsquote am Aufkommen der Kraftfahrzeugsteuer gespeist. Ein Teil der Mittel werden als laufende Zuschüsse je km gewährt, der andere Teil als einmalige Baukostenzuschüsse ³⁾.

- ca) Eine andere Gruppe von speziellen Finanzzuweisungen stellen die zweckbestimmten Staatszuschüsse dar. Sie sind gesetzlich nicht garantiert. Auch erfolgt ihre Regelung nicht in den Finanzausgleichsgesetzen, sondern sie werden durch Globaltitel in den Staatshaushalten bereitgehalten. Diese Kategorie ist ein Ausweis für das starke Interesse, das ein Land an der Erfüllung bestimmter, wichtiger Aufgaben hat, aber auch dafür, daß die rechtliche Aufgabenverteilung die kommunale Stufe überfordert, so daß das Land in seine subsidiäre Pflicht - in BW gem. Art. 73 Abs. 1 LV - eintreten muß ⁴⁾.

¹⁾ Vorher hatten die Gemeinden Beiträge zu den persönlichen Kosten des Landes für die Schulen zu leisten (Lehrerstellenbeiträge).

²⁾ Vgl. § 19 Abs 3 FAG 1962.

³⁾ Vgl. §§ 23 u. 24 FAG 1962.

⁴⁾ Zuschüsse, Beihilfen und Darlehen auf diesem Gebiet gibt es hauptsächlich für den Wasserbau, die Wasserversorgung, die Abwasserbeseitigung, das Krankenhauswesen, den Schul- und Sportstättenbau sowie für die Landwirtschafts-, Wirtschafts- und Kulturförderung.

Kölble hat sicher recht, wenn er meint, daß die Länder nicht nur ein allgemeines, sondern ein besonderes Interesse an der Erfüllung der durch die speziellen Staatszuschüsse geförderten Aufgaben haben müssen ¹⁾. Da aber alle geförderten Aufgaben, rechtlich gesehen, in den Bereich der kommunalen Selbstverwaltung gehören, wird man die speziellen Staatszuschüsse nicht einfach als einen pflichtgemäßen Beitrag abwerten können. Wenn es sich um Gemeindeaufgaben handelt, sind Belastungsveränderungen in jeder Form ein Ausdruck des gemeindlichen Finanzausgleichs. Das Gewicht der Staatszuschüsse hat in den meisten Ländern in den letzten Jahren stark zugenommen. Der Staatshaushalt BW enthielt 1962 Leistungen in einem Gesamtwert von 215 Mill. DM gegenüber 759,5 Mill. DM, die aus dem FAG bereitgestellt wurden. Im Jahre 1963 stellte sich das Verhältnis schon auf 394 : 873 Mill. DM. Wie man sieht, haben die speziellen Staatszuschüsse den gleichen, vor allem der Individualität des Finanzbedarfs Rechnung tragenden Charakter wie die Bedarfszuweisungen, sie teilen aber auch alle Nachteile mit diesen ²⁾. - Zweckbestimmte Zuschüsse durch den Bundeshaushalt haben die gleiche ökonomische Wirkung wie die Staatszuschüsse durch die Länder.

- d) Gemeindlicher Finanzausgleich entsteht aber auch durch entsprechende Wirkungen auf der Aufgabenseite, insbesondere durch Aufgabenverschiebungen zwischen den Gebietskörperschaften. Typische und gewichtige Beispiele sind die Umklassifizierungen von Straßen, oder die Übernahme der Unterhaltungslast an

1) Vgl. Kölble, Josef: Gemeindefinanzreform und Selbstverwaltungsgarantie, in: Die Finanzreform und die Gemeinden, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, Berlin 1966, S. 32 u. 33.

2) Dazu kommt die Verwaltungsaufwendigkeit der "Töpfchenwirtschaft". Im Staatshaushalt 1962 sind die Staatszuschüsse auf 63 Titel verteilt.

solchen ¹⁾. Die Länder haben beispielsweise Landstraßen II. Ordnung übernommen, die vorher den Kreisen gehörten; dadurch konnten diese wiederum Gemeindestraßen übernehmen. Die negative oder positive Ausgleichswirkung tritt dann in dem Augenblick und in dem Umfang der Be- oder Entlastung ein.

- 1) Aufgrund eines Verwaltungsabkommens zwischen dem Bund und dem Lande BW vom 7.9.1961 übernahm der Bund ca. 535 km Landstraßen I. Ordnung als Bundesstraßen. Das Land war hierbei verpflichtet, die finanzielle Entlastung im entsprechenden Umfang weiterzugeben und Straßen nachgeordneter Baulastträger aufzustufen. Im Zuge dieses Verfahrens wurden ca. 1200 km Landstraßen II. Ordnung und Gemeindeverbindungsstraßen aufgestuft. -
Durch das hessische Landesstraßengesetz vom 1.4.1963 haben die Kreise 4300 km Gemeindestraßen übernommen; 2100 km Kreis- und Gemeindeverbindungsstraßen gingen in die Baulast des Landes über.

4. Die Landkreise als Ausgleichsobjekt

Bevor sich die Landkreise ihrer Ausgleichsaufgabe zuwenden können, also als Subjekt des kommunalen Finanzausgleichssystems auftreten, werden sie durch den Landkreis-Schlüsselausgleich als Objekt dieses Ausgleichssystems behandelt. Schon die Darstellung des gemeindlichen Schlüsselausgleichs hat deutlich gemacht, daß im kommunalen Finanzausgleich die Finanzmassen von Gemeinden und Landkreisen als Einheit angesehen werden. Ein größerer Teil der kommunalen Finanzausgleichsmasse fließt in den gemeindlichen Schlüsselausgleich, weil dieser in bezug auf die kreisangehörigen Gemeinden einen hauptsächlichen Steuerkraftausgleich zu vollbringen hat; ein kleinerer Teil kommt nun dem Landkreis-Schlüsselausgleich zugute, mit dem offensichtlich die Ausgleichswirkungen des gemeindlichen Schlüsselausgleichs verbessert werden sollen. Wie wir noch sehen werden, läßt dieses System keinen anderen Schluß zu. - Wie die Stadtkreise, so empfangen die Landkreise zunächst besondere Zuweisungen ¹⁾, weil sie im Gegensatz zu den kreisangehörigen Gemeinden Aufgaben der unteren Staatsbehörde wahrnehmen. Die Zuweisungen sollen eine Abgeltung der Kosten sein, die bei der Durchführung solcher Aufgaben entstehen. In Wirklichkeit handelt es sich um willkürlich angenommene Zahlengrößen, die nur den Willen zu einer bestimmten Leistung zum Ausdruck bringen können. Einen echten Bezug zur tatsächlichen Kostenhöhe haben sie nicht. Immerhin erkennt man hier ein Analogon zu den Kopfdotationen an die Gemeinden, so daß man sagen kann, daß auch bei den Landkreisen eine Zweiteilung der Schlüsselmasse stattfindet. Nur ist hier der Anteil der kopfbezogenen Zuweisungen an der gesamten Schlüsselmasse wesentlich geringer als beim gemeindlichen Finanzausgleich ²⁾. Allgemeine Finanzausweisungen empfangen nun die Landkreise durch den Landkreis-Schlüsselausgleich, der nach einem ähnlichen Prinzip wie der gemeindliche Schlüsselausgleich aus-

1) Gem. § 11 Abs. 1 FAG 1962. - Solche Zuweisungen werden auch in anderen Ländern gewährt.

2) Gem. § 11 Abs. 1 FAG 1962 4,00 DM/E.

gestaltet ist. Durch die Landkreis-Schlüsselzuweisungen soll jedoch nicht die mangelnde Steuerkraft eines Landkreises, sondern seine mangelnde Umlagekraft ausgeglichen werden. Praktisch wäre es auch gar nicht möglich, den Landkreisen eine wesentliche eigene Steuerkraft zu unterstellen, weil die Landkreise keine nennenswerten eigenen Steuern erheben. Die Landkreise empfangen einen wesentlichen Teil ihrer Gesamtfinanzierung durch die Kreisumlage, die ihr die kreisangehörigen Gemeinden in einem bestimmten Vomhundertsatz (Hebesatz) ¹⁾ aus ihren Steuerkraftsummen ²⁾ schulden. Die Kreisumlage überträgt also einen Teil der Finanzkraft der Kreisgemeinden auf den Landkreis; dieser Teil wird nun als Steuer- oder Umlagekraft des Landkreises betrachtet. Zuerst wird im Landkreis-Schlüsselausgleich wiederum die Bedarfsmeßzahl eines Landkreises ermittelt, indem man die reine Einwohnerzahl jeder Kreisgemeinde mit abnehmender Größe höher gewichtet ³⁾ und die so veränderte Gesamteinwohnerzahl mit einem festen Kopfbetrag multipliziert ⁴⁾. Während im gemeindlichen Schlüsselausgleich für die Ermittlung der Bedarfsmeßzahl die Kopfbeträge mit zunehmender Gemeindegröße ansteigen - in Erwartung eines steigenden Finanzbedarfs - basiert die mit zunehmender Gemeindegröße abnehmende Gewichtung der Einwohnerzahl für die Errechnung der Bedarfsmeßzahl der Landkreise auf der gegenteiligen Erwartung. Es wird angenommen, daß ein Landkreis, der

1) Gem. § 31 Abs. 1 FAG 1962.

2) Die Steuerkraftsumme einer Gemeinde ist ihre Steuerkraftmeßzahl plus der Zuweisungen aus dem gemeindlichen Schlüsselausgleich (§ 34 Abs. 1 FAG 1962).

3) Nach § 10 FAG 1962 bei Gemeinden bis 1000 E mit 120 vH., bis 2000 E mit 110, bis 5000 E mit 100, bis 10 000 E mit 95, bis 20 000 E mit 90 und mit über 20 000 E mit 85 vH. - In anderen Ländern gibt es beim Landkreis-Schlüsselausgleich auch Ergänzungsansätze, die besondere Belastungen berücksichtigen sollen (Grenzland, Insellage, Zonengrenze, Bevölkerungszuwachs, Besiedlungsdichte).

4) Der Kopfbetrag wird in BW alljährlich durch eine gemeinsame Rechtsverordnung des IM und des FM festgesetzt.

sich aus vielen kleinen Gemeinden zusammensetzt, höhere Verwaltungskosten erfordert, als ein solcher, dem weniger und größere Gemeinden angehören. Die fixen Kosten, welche die Tätigkeit des Landkreises auf allen Gebieten erfordert, sind in solchen Fällen zweifellos größer. Entsteht nun, wie beim gemeindlichen Schlüsselausgleich, eine negative Differenz zwischen Bedarfsmeßzahl und Steuer- oder Umlagekraftmeßzahl eines Landkreises, so handelt es sich um dessen Schlüsselzahl. Die Summe der Schlüsselzahlen aller Landkreise eines Landes wird zu der Schlüsselmasse für die Landkreise in Beziehung gesetzt und ergibt, von Jahr zu Jahr berechnet, die Ausschüttungsquote für die Zuweisungen des Landkreis-Schlüsselausgleichs.

Insgesamt verfolgt der Landkreis-Schlüsselausgleich einen schärferen Ausgleich als der gemeindliche Schlüsselausgleich. Beispielsweise kamen die Landkreise in BW 1960 auf eine Finanzkraft, die 90,45 vH. der Bedarfsmeßzahl erreichte. Wie im gemeindlichen Schlüsselausgleich, so hat sich auch hier seit 1954 durch das Steuerwachstum die Landkreis-Schlüsselmasse und damit auch der Ausgleichsgrad des Systems ständig erhöht. 1954 war er noch bei 76,08 vH. gestanden.

- a) Da in die Steuer- oder Umlagekraftmeßzahl eines Landkreises in BW die Steuerkraftsummen der Gemeinden voll eingehen, in denen auch die gemeindlichen Schlüsselzuweisungen enthalten sind, stellen die Leistungen des gemeindlichen Schlüsselausgleichs für die Gemeinden nur einen Bruttozuwachs dar. Da die Kreisumlage direkt und andere Landesumlagen ¹⁾, die von den Landkreisen entrichtet werden müssen, indirekt aus den gemeindlichen Steuer- oder Umlagekraftsummen schöpfen, muß von den

¹⁾ Die Stadt- und Landkreise in BW zahlen an die Landeswohlfahrtsverbände eine Umlage, die sich nach einem festen Prozentsatz auf die Steuerkraftsummen der Kreise verteilt, welche die Summe aus ihrer Umlagekraftmeßzahl und den empfangenen Schlüsselzuweisungen darstellt. In Niedersachsen leisten die Kreise einen Beitrag zu den Kosten des Landes für die Wohlfahrtspflege und den Straßenbau. In Bayern entrichten die Bezirke eine Landesschulumlage an das Land. Bei der Landesumlage im Saarland handelt es sich um eine Finanzausgleichsumlage, die von den kreisangehörigen Gemeinden und der Stadt Saarbrücken an das Land zu zahlen ist und deren Aufkommen der Schlüsselmasse der Gemeinden zugeführt wird. Die Landkreise sind an der Aufbringung dieser Umlage nicht beteiligt.

Gemeinden ein erheblicher Teil der Zuweisungen aus dem gemeindlichen Schlüsselausgleich an dieses Umlagesystem abgegeben werden. In BW gesellt sich als weiterer Abschöpfungsfaktor noch die Schulumlage dazu, so daß es nicht selten der Fall ist, daß besonders leistungsschwache Gemeinden zwei Drittel der empfangenen Schlüsselzuweisungen wieder an die Landkreise abführen müssen. Daß der Landkreis-Schlüsselausgleich lediglich eine Ergänzung des gemeindlichen Schlüsselausgleichs ist, sieht man daran, daß die Zuweisungen des gemeindlichen Schlüsselausgleichs an eine Gemeinde zu seiner Steuerkraftsumme zählen und insofern die Steuer- oder Umlagekraftmeßzahl des Landkreises erhöhen. Dies hat dann zur Folge, daß der Landkreis geringere Schlüsselzuweisungen erhält.

5. Der horizontale interkommunale Finanzausgleich

Im Abschnitt II) 1) haben wir den interkommunalen Finanzausgleich als solchen und als systematisches Glied des kommunalen Finanzausgleichssystems definiert. Es lohnt sich nun, die Hauptform des horizontalen Teils des interkommunalen Finanzausgleichs, die Gewerbesteuerausgleichszuschüsse, die zumindest rein optisch einen unmittelbaren Steuerkraftausgleich zu vollziehen scheinen, auf ihre tatsächliche Wirkung hin zu untersuchen.

Ihr eigentlicher Sinn kann nur sein, den Wohngemeinden einen Ersatz für die Lasten zu bieten, die ihnen durch die Auspendler erwachsen, deren Arbeitskraft in den Betriebsgemeinden mehr oder minder in Gewerbesteuerkraft verwandelt wird. Von 1960 bis 1964 stieg das Gewerbesteueraufkommen je Arbeitnehmer in BW von 463 auf 610 DM ¹⁾; der Ausgleichsbetrag stand in dieser Zeit jedoch nur auf 100 DM/E ²⁾. Abgesehen davon ist der scheinbar direkte Angriff der Gewerbesteuerausgleichszuschüsse auf die interkommunale Finanzkraft nur ein vordergründiger Effekt. Denn die positiven und negativen Salden der Gewerbesteuerausgleichszuschüsse einer Gemeinde gehen in ihre Steuerkraftmeßzahl ein. Der positive Saldo, der in der Regel bei einer steuer-schwachen Arbeiterwohngemeinde entsteht, vermindert so die Schlüsselzuweisungen nach der mangelnden Steuerkraft. Erhält eine solche Gemeinde - was in der Regel auch der Fall ist - eine Mehrzuweisung (Sockelgarantie), so erhält sie in dem Umfang niedrigere Schlüsselzuweisungen, als der positive Saldo ausmacht. Ist eine Gemeinde jedoch vorwiegend Betriebsgemeinde, was der negative Saldo der Ausgleichszuschüsse ausweist, so geben ihr die Schlüsselzuweisungen die negative Differenz zurück. Handelt es sich dagegen um eine Gemeinde, die nur

1) Vgl. Landtagsdrucksache BW: Beilage Nr. 285 vom 29. September 1964, S. 524.

2) Gegenwärtig in Nordrhein-Westfalen 175, in Schleswig-Holstein 150, in BW 140, in Rheinland-Pfalz 130, in Niedersachsen 120 und in Bayern 100 DM.

Schlüsselzuweisungen nach der mangelnden Steuerkraft empfängt, weil ihre Bedarfsmeßzahl zwischen 60 und 100 vH. liegt, so erhält die Betriebsgemeinde bei einer Ausschüttungsquote von 70 vH. und einer Kreisumlage - einschl. Schulumlage - von 78,1 vH. der bezahlten Ausgleichsbeiträge durch höhere Schlüsselzuweisungen und niedrigere Kreisumlage wieder zurück. Bei den Wohngemeinden verbleiben umgekehrt 21,9 vH. der empfangenen Ausgleichsleistungen. Ist jedoch eine Gemeinde in die Abundanz hineingewachsen, so wird die tatsächliche Wirkung der Gewerbesteuerausgleichszuschüsse nur um das Maß der Kreisumlage geringer; bei den Stadtkreisen gar nur um das Maß der Schul- und Wohlfahrtsumlage. Diese Wirkungen gelten nicht nur für den effektiven Wert der Gewerbesteuer ausgleichszuschüsse, sondern grundsätzlich für jeden Zuwachs an eigener Steuerkraft bei den drei geschilderten Ausgangsstrukturen. Der gemeindliche Finanzausgleich hat insgesamt die ausgleichende Wirkung der Gewerbesteuer ausgleichszuschüsse zum größten Teil wieder neutralisiert, so daß diesem zudem noch sehr verwaltungsaufwendigen Verfahren keinerlei Sinn abgewonnen werden kann ¹⁾.

6. Die effektiven Ausgleichsleistungen des gemeindlichen Finanzausgleichs in der BRD

Auch bei dieser auf das Bundesgebiet bezogenen Untersuchung verwenden wir zweckmäßigerweise die Ergebnisse der Rechnungsjahre 1956 und 1962, die wir vorher als typische Stationen auch benutzt haben, um die Steuerkraftunterschiede und deren wachsende Tendenz darzustellen.

- a) Der Umfang der allgemeinen Finanzaufweisungen hat sich in der BRD von 1956 bis 1962 etwa verdreifacht (33,51 : 99,55 DM/E) ²⁾. Die größte Steigerung wurde von 1961 auf 1962 erzielt; in diesem Jahr nahmen die allgemeinen Finanzaufweisungen um 43,8 vH. zu. Insbesondere hat sich der Anteil der

¹⁾ Darum ist zu begrüßen, daß die Bundesregierung am 12. März 1968 vorgeschlagen hat, den Gewerbesteuer ausgleich ab 1970 abzuschaffen.

²⁾ Vgl. Anhang, Tab. 1, Sp. 11 und Tab. 2, Sp. 9.

kreisangehörigen Gemeinden ständig gesteigert; er wuchs von 34,8 im Jahre 1952 auf 44,8 im Jahre 1956 und 50,2 vH. im Jahre 1962 ¹⁾. Aber hier gilt das gleiche, was wir dem Argument der prozentualen Steigerungsraten der Schlüsselzuweisungen für die einzelnen Gemeindegrößeklassen in BW entgegengehalten haben; Durch den Wachstumsprozess war die Zunahme der Steuerkraftunterschiede größer als die Qualitätsverbesserung der allgemeinen Finanzzuweisungen. Wenn wir nun die Ergebnisse für das Rechnungsjahr 1956 ansehen ²⁾ und auch gleich einen Blick auf 1962 ³⁾ werfen, so fällt auf, daß die allgemeinen Finanzzuweisungen die ihrer Aufgabe gemäße degressive Tendenz nicht zeigen. Denn wenn die kommunale Steuerkraft mit zunehmender Gemeindegröße deutlich progressiv ansteigt, so müssen sich die allgemeinen Finanzzuweisungen tendenziell degressiv verhalten. 1962 zeigt sich aber lediglich im Bereich der kreisangehörigen Gemeinden ein leicht degressiver Trend, der allerdings kaum ins Gewicht fällt.

Zur Verbesserung ihrer eigenen Steuereinnahmen von 84,60 DM/E erhielten die kreisangehörigen Gemeinden 1956 durchschnittlich allgemeine Finanzzuweisungen von 15,00 DM/E (= 99,60 DM/E), die kreisfreien Städte hatten durchschnittlich 170,34 DM/E eigene Steuerkraft und bekamen dazu 18,51 DM/E (= 188,85 DM/E) an allgemeinen Finanzzuweisungen ⁴⁾. Obwohl die kreisfreien Städte je E um 85,74 DM höhere Steuereinnahmen hatten, schnitten sie auch bei den allgemeinen Finanzzuweisungen um 3,51 DM/E besser ab. Auch zwischen den einzelnen Gemeindegrößeklassen zeigt sich im wesentlichen das gleiche Bild. - 1962 waren die Steuereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden auf 140,49 DM/E (+ 55,89 DM/E)

¹⁾ Vgl. Anhang, Tab. 1, Sp. 11 und Tab. 2, Sp. 9, und Stat. Bundesamt: Finanzen und Steuern, Reihe I/II: Kommunal финанzen 1962, S.6.

²⁾ Vgl. Anhang, Tab. 1, Sp. 11.

³⁾ Ebenda, Tab. 2, Sp. 9.

⁴⁾ Ebenda, Tab. 1, Sp. 10 u. 11.

angewachsen; jetzt erhielten sie allgemeine Finanzzuweisungen von 56,41 DM/E (+ 41,41 DM/E)¹⁾. In diesen sechs Jahren verbesserten sich die Steuereinnahmen der kreisfreien Städte auf 281,35 DM/E (+ 111,10 DM/E) und die allgemeinen Finanzzuweisungen auf 43,14 DM/E (+ 24,63 DM/E). Die gesamten Einnahmen dieser beiden großen Blöcke aus Steuern und allgemeinen Finanzzuweisungen, die sich 1956 wie 99,60 : 188,84 DM/E verhalten hatten, stellten sich 1962 auf 196,90 : 324,49 DM/E. Dem Zuwachs aus eigenen Steuereinnahmen in beiden Blöcken von 55,89 und 111,10 DM/E stand ein Mehr an allgemeinen Finanzzuweisungen von 41,41 und 24,63 DM/E gegenüber. Die kreisfreien Städte, die noch 1956 einen Vorsprung von 89,24 DM/E hatten, konnten diesen bis Ende 1962 auf 127,58 DM/E ausdehnen. Obwohl die prozentualen Steigerungsraten der allgemeinen Finanzzuweisungen bei den kreisangehörigen Gemeinden mit 376 vH. größer waren als bei den kreisfreien Städten mit 231 vH., haben die Finanzkraftunterschiede wesentlich zugenommen, weil die Steuerkraftzuwächse bei den kreisfreien Städten viel größer waren als bei den kreisangehörigen Gemeinden. Für BW waren wir zu dem gleichen Ergebnis gekommen, als wir erklärten, warum das Argument von den prozentualen Steigerungsraten der Finanzausgleichsleistungen in den einzelnen Gemeindegrößenklassen ein schiefes Bild ergibt. Insgesamt kann man feststellen, daß der gemeindliche Schlüsselausgleich die Progression der kommunalen Steuereinnahmen nur unwesentlich mildert²⁾. Die Tendenz dieses Verfahrens ist also primär, möglichst viele Gemeinden am gemeindlichen Schlüsselausgleich zu beteiligen, wie es auch die Landesregierung von BW offen zugegeben hat. Diese Absicht ist von viel stärkerer Kraft als das Streben, die gemeindlichen Steuerkraftunterschiede befriedigend einzuebnen. Diese Auffassung wird auch vom Wiss. Beirat beim BFM geteilt³⁾. Das ist aber nichts anderes als ein Widerspruch zwischen der politischen Zielsetzung und dem rationalen Erfordernis sachbezogener Entscheidung, die von

1) Vgl. Anhang, Tab. 2, Sp. 8 u. 9.

2) Vgl. auch Rudlof, Hermann: Das örtliche Aufkommen...a.a.O., S. 94 f.

3) Vgl. Wiss. Beirat beim BFM: Gutachten zum Gemeindesteuersystem...a.a.O., S. 13.

der politischen Macht entschieden wird.

Das Unvermögen des gemeindlichen Schlüsselausgleichs zeigt sich aber auch innerhalb der Größenklassen. Wir haben schon für BW auf die erheblichen Steuerkraftextreme in den unteren Bereichen hingewiesen ¹⁾. Aber selbst im Raume der Großstädte beläßt der gemeindliche Finanzausgleich noch außerordentlich große Leistungskraftunterschiede. Im Jahre 1965 beispielsweise hatten folgende Großstädte folgende Einnahmen je E aus eigenen Steuern und Finanzzuweisungen: Wolfsburg 820,30, Leverkusen 659,70, Ludwigshafen 584,40, Frankfurt 556,20, Hannover 453,10, Köln 367,90, Essen 331,80 und Oberhausen 318,20 DM ²⁾. Wirkt sich bei der deutlichen Progression der kommunalen Steuereinnahmen zwischen den Gemeindegrößenklassen die unbestreitbare Gesetzlichkeit aus, daß die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit an sich mit wachsender Gemeindegröße in der Regel und im Durchschnitt stark zunimmt, so sind die großen Leistungskraftunterschiede auch zwischen den Großstädten einmal auf die wenigen Ausnahmen von dieser Regel - etwa industriearme Universitätsstädte - und zum anderen auf die Unterschiede zwischen ertragsstarken und ertragsschwachen Industrien zurückzuführen. Aber auch den starken Divergenzen im Bereich der Großstädte ist nur beizukommen, wenn der gemeindliche Schlüsselausgleich sich auf seine eigentliche Zweckbestimmung besinnt und an die Bedürftigkeit einen viel strengeren Maßstab anlegt, so daß der Kreis der Empfänger wesentlich geringer werden würde. Ehrlicher meint daher zu Recht, daß eine Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs von nicht minderer Bedeutung ist als die Reform des Steuersystems selbst ³⁾.

1) Vgl. Abschnitt I) 4).

2) Vgl. Pagenkopf, Hans: Grundsatzfragen..., a.a.O., S. 602.

3) Vgl. Ehrlicher, Werner: Kommunale Finanzprobleme..., a.a.O., S. 95.

- b) Nun gehören zum gemeindlichen Finanzausgleich nicht nur die allgemeinen, sondern auch die speziellen Finanzzuweisungen, was häufig übersehen wird. Welches Gewicht diese Kategorie hat, geht daraus hervor, daß 1962 die speziellen, oder zweckbestimmten Finanzzuweisungen mit 4,1 Mrd. DM (+ 30,4 vH. gegenüber 1961) ¹⁾ ebenso hoch waren wie die allgemeinen Finanzzuweisungen 1963 ²⁾.

Diese speziellen Finanzzuweisungen waren 1962 bei den kreisfreien Städten im Mittel um 25,87 DM/E höher als die allgemeinen Finanzzuweisungen, bei den kreisangehörigen Gemeinden um 4,62 DM/E geringer als deren allgemeine Finanzzuweisungen ³⁾. Die höchsten Einnahmen aus speziellen Finanzzuweisungen erzielten die beiden größten Städtegruppen mit 70,19 und 72,35 DM/E ⁴⁾. Der Vorteil der kreisfreien Städte mit durchschnittlich 69,01 DM/E gegenüber 51,79 DM/E der kreisangehörigen Gemeinden ist ganz deutlich. Insgesamt zeigen die speziellen Finanzzuweisungen eine leicht progressive Tendenz. Zwischen der größten Gemeindegruppe (über 20 000 E) und der kleinsten Städtegruppe (weniger als 50 000 E) liegt ein breiter Graben (49,29 : 69,46 DM/E). Da diese speziellen Finanzzuweisungen mit zunehmender Gemeindegröße anwachsen, kann ihnen keine ausgleichende Tendenz zuerkannt werden. Das hat jedoch seine guten Gründe. Da auch die gemeindlichen Aufgaben mit wachsender Größe zunehmen - eine Tatsache, die in einem späteren Zusammenhang noch näher untersucht wird - muß sich die Investitionstätigkeit zwangsläufig mit steigender Größe stark verdichten. Außerdem wird man einräumen müssen, daß auch der mit steigender Größe wachsende politische Einfluß und die ebenso wachsende intellektuelle Qualität der Verwaltungen eine nicht unbedeutende Rolle bei der Erlangung von staatlichen Zuschüssen spielen.

1) Stat. Bundesamt: Finanzen und Steuern, Reihe I/II: Kommunalfinanzen 1962, S. 6.

2) Stat. Bundesamt: Finanzen und Steuern, Reihe I/IV: Allg. Finanzzuweisungen und Umlagen der Gemeinden 1963, S. 4.

3) Vgl. Anhang, Tab. 2, Sp. 11 u. 9.

4) Ebenda, Sp. 11.

c) Die Ergebnisse der allgemeinen und speziellen Finanzzuweisungen, die den Gemeinden gewährt wurden, ergeben das tatsächliche Resultat des gemeindlichen Finanzausgleichs. Die Wirkungen des Gewerbesteuerenausgleichs im interkommunalen Finanzausgleich sind insofern bereits erfaßt, als sie in unserer Tabelle der Gewerbesteuerereinnahmen 1962 bereits abgeglichen wurden ¹⁾. Der vertikale interkommunale Finanzausgleich, der durch die Ausgleichstätigkeit der Landkreise durchgeführt wird, ist zwar ein Teil des kommunalen Finanzausgleichs, aber nicht des gemeindlichen Finanzausgleichs. Dieser setzt erst dann ein, wenn der gemeindliche Finanzausgleich seine Tätigkeit beendet hat.

Hatten die kreisangehörigen Gemeinden 1962 je E 13,27 DM mehr an allgemeinen Finanzzuweisungen bekommen als die kreisfreien Städte, so gingen die kreisfreien Städte aus den speziellen Finanzzuweisungen mit einem Plus von 17,22 DM/E gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden hervor ²⁾. Die kreisfreien Städte, die nach dem Empfang der allgemeinen Finanzzuweisungen 127,58 DM/E mehr zur Verfügung hatten als die kreisangehörigen Gemeinden, haben ihren Vorsprung durch die speziellen Finanzzuweisungen auf 144,80 DM/E ausgedehnt ³⁾. Besonders die größte und steuerstärkste Gruppe, die Städte über 200 000 E, die im Schlüsselausgleich wegen ihrer überragenden Steuerkraft relativ schlecht abgeschnitten hatte, stellte sich jetzt im gemeindlichen Finanzausgleich insgesamt durch ihren hohen Anteil an den speziellen Finanzzuweisungen (70,19 DM/E) sogar besser als die Gruppe der Gemeinden von 1 - 3000 E. Diese kleine Gruppe hatte aus dem allgemeinen Finanzausgleich zwar 59,34 DM/E erhalten, aber aus den speziellen Zuweisungen nur 45,94 DM/E. Insgesamt hat also der gemeindliche Finanzausgleich dieser kleinen Gruppe mit 105,28 DM/E weniger gegeben als der größten und steuerstärksten Gruppe mit 110,01 DM/E, obwohl der Steuerkraft-

¹⁾ Vgl. Anhang, Tab. 2, Sp. 6.

²⁾ Ebenda, Sp. 9 u. 11.

³⁾ Ebenda, Sp. 10 u. 11.

unterschied zwischen beiden Kategorien 206,01 DM/E (104,18 : 310,19 DM/E) betrug ! Insgesamt gesehen hat jetzt der gemeindliche Finanzausgleich die ursprünglichen Steuerkraftunterschiede auf allen Stufen vergrößert. Damit ist zwar das Urteil über die Finanzkraftunterschiede, jedoch nicht über die tatsächlichen Leistungskraftunterschiede gesprochen. Denn wenn die Landkreise gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden eine subsidiäre Funktion haben, müssen beide Finanzmassen vereinigt und erst dann für einen interkommunalen Leistungskraftvergleich verwendet werden. Die Grundbestimmung der Landkreise zum Ausgleich sagt aber noch nichts darüber aus, ob dieser Auftrag in der Wirklichkeit auch erfüllt wird. Würden die Landkreise ihre Ausgleichsaufgabe nicht erfüllen, weil sie sich von anderen Zielsetzungen leiten lassen, könnte eintreten, daß das ohnehin unbefriedigende Resultat des gemeindlichen Finanzausgleichs weiter verschlechtert wird. Außerdem ist noch zu prüfen, ob die mit wachsender Gemeindegröße in der Regel progressiv steigenden Einnahmenvorteile nicht dadurch in Frage gestellt werden, daß mit der Gemeindegröße auch der Ausgabenbedarf ansteigt.

7. Zusammenfassung und Folgerungen

Wir können nun unsere beiden hauptsächlichen Vorfragen nach der Qualität des kommunalen Steuersystems und der Qualität des kommunalen Finanzausgleichs durch folgendes Fazit beantworten:

- (1) Das kommunale Finanzierungssystem kann nur dann zu einer spürbaren Annäherung der Leistungskräfte führen, wenn es keine größeren Steuerkraftunterschiede hervorbringt als eine in ihrem Umfang die kommunale Selbstverwaltung nicht bedrohende Finanzausgleichsmasse egalalisieren kann. Der Grad der Wachstumsreagibilität des kommunalen Steuersystems bezeichnet das Ausmaß der Steuerkraftunterschiede, und diese wiederum bestimmen den notwendigen Umfang der Finanzausgleichsmasse. Darum hätte ein System von mäßiger Wachstumsreagibilität - wie dies durch die Einführung der Gemeinde-Einkommensteuer der Fall wäre - die Chance, mit einem noch vertretbaren Volumen der Finanzausgleichsmasse auszukommen. Die Verringerung der Steuerkraftunterschiede würde den gemeindlichen Schlüsselausgleich wesentlich entlasten, so daß der Kreis der Teilnehmer erheblich geringer werden würde. Ein Teil der Schlüsselmasse könnte jetzt zur Verstärkung der speziellen Finanzausweisungen verwendet werden, besonders dringliche und anomal aufwendige Sozialinvestitionen - wie etwa die Stadtsanierung - könnten dann verstärkt und gezielter gefördert werden.
- (2) Das Gleichgewicht des kommunalen Finanzierungssystems setzt nicht nur ein Steuersystem von mäßiger Flexibilität sowie eine Finanzausgleichsmasse ausreichenden Umfangs voraus, sondern auch eine zweckorientierte Ausgleichsbezogenheit des gemeindlichen Finanzausgleichs. Der gegenwärtige gemeindliche Finanzausgleich genügt diesen Anforderungen nicht; er läßt vor allem die Absicht erkennen, möglichst viele Gemeinden am Steuerauf-

kommen der Länder teilnehmen zu lassen. Er benutzt in dem Streben, die gemeindlichen Individualitäten zu erfassen, eine verwirrende Vielheit von Mitteln, die sich vielfach überlagern und gegenströmig wirken. Die Vielheit und Richtungsverschiedenheit der Mittel mindert die Klarheit und erhöht die Verwaltungsaufwendigkeit des Vollzuges. Da das Schlüsselssystem aus der Vorkriegszeit stammt, ist zu vermuten, daß es auf wesentlich geringere Steuerkraftunterschiede abgestellt ist.

- (3) Für die Ausgleichsaufgabe der Landkreise ist nun von grundsätzlicher Bedeutung, daß auch ihre Daseinsvorsorge sozialstaatlicher Zielsetzung unterworfen ist. Das ergibt sich aus dem subsidiären Aufbau der staatlichen Organisation, die den Landkreis als Komplement der kreisangehörigen Gemeinden betrachtet, wie dies auch in den Finanzausgleichsgesetzen der Länder ganz deutlich zutage tritt. Zwei Grundsachverhalte sind es, welche die Ausgleichsaufgabe der Landkreise ausmachen:

- a) Jeder kommunale Schlüsselausgleich kann selbst im Falle einer optimalen Ausgleichsbezogenheit nur ein Bogenschuß in eine Grundrichtung sein. Die eigentliche Crux ist die Unmöglichkeit, die speziellen Bedarfsstrukturen numerisch zu erfassen und der daraus folgernde Zwang, ganze Gemeindegrößenklassen als Bedarfsgleichheiten anzusehen. Aber die Verhältnisse sind gerade innerhalb der Gemeindegrößenklassen von extremer Unterschiedlichkeit. Da die prinzipielle Ausgleichsaufgabe der Landkreise diese erheblichen Differenzen zwischen der künstlich berechneten und der tatsächlichen Ausgleichswirkung nicht hinnehmen kann, muß sie versuchen, die natürliche Unvollkommenheit des schematisierten Ausgleichsystems zu entschärfen.

- b) Mißachtet der Landkreis seine Ausgleichsaufgabe und fühlt sich als Gebietskörperschaft mit spezifisch eigenen Aufgaben, also nicht als eine zum Ausgleich bestimmte Institution, so besteht die Gefahr, daß seine Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft das vage Resultat des gemeindlichen Finanzausgleichs in seinem Raum weiter verschlechtert.

Selbst wenn sich das gemeindliche Finanzierungssystem in einem idealen Gleichgewicht befände - wenn der gemeindliche Finanzausgleich zu einem idealen Ergebnis führen würde - müßte sich die Wirtschaft des Kreises immer daran erinnern, daß ihre Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft die Leistungsfähigkeit der Kreisgemeinden erneut positiv oder negativ verändern kann.

Immer wenn sich der gemeindliche Finanzausgleich in seinem Raum ausgewirkt hat, muß sich daher der Landkreis fragen, ob sich die nun in seinem Raum darbietenden Leistungskraftverhältnisse mit den Bedingungen des Sozialstaates vereinbaren lassen; ist dies nicht der Fall, so muß er versuchen, den Zustand zu bessern und so als ultima ratio des kommunalen Finanzausgleichssystems zu wirken.

Nun tritt der Landkreis als Subjekt eines interkommunalen Leistungskraftausgleichs in die Untersuchung ein. Eignet sich der Landkreis nach seiner rechtlichen und ökonomischen Verfassung für diese Aufgabe? Welche Aufgaben weist ihm die spezielle Rechtssatzung zu und wie kann er durch seine praktische Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft das bis jetzt nur prinzipiell festgestellte Gebot des interkommunalen Leistungskraftausgleichs erfüllen?

B. Der Landkreis als ergänzende Leistungskraft der kreisangehörigen Gemeinden

I. Die Ausgleichsbestimmung der Aufgabenseite als Folge seiner rechtlichen und ökonomischen Verfassung

1. Das Verhältnis zwischen Land- und Stadtkreisen

Neben der im vorigen Abschnitt schon dargestellten inneren Ausgleichsaufgabe der Landkreise ist ihnen auch eine äußere Ausgleichsaufgabe aufgegeben, die jedoch von grundsätzlich anderer Art ist. Erfordert die Durchführung der inneren Ausgleichsaufgabe entsprechende Einnahmen- und Ausgabenbeschlüsse der Kreisorgane, weil es sich hierbei um dem Bereich der Selbstverwaltung der Landkreise zugehörige Aufgaben handelt, so wird die äußere Ausgleichsaufgabe quasi vom Staat verordnet, indem er den Landkreisen bestimmte Aufgaben überträgt, die wir grob Aufgaben des staatlich gebundenen Bereichs nennen wollen. Diese Aufgaben des staatlich gebundenen Bereichs, die den Landkreisen zur Durchführung übertragen werden, sollen bewirken, daß zwischen Landkreisen und Stadtkreisen ein Gleichgewicht der verwaltungsmäßigen Leistungsfähigkeit besteht. Im ersten Abschnitt haben wir mit dem Landkreis-Schlüsselausgleich ebenfalls einen äußeren Ausgleich kennengelernt; hier handelt es sich jedoch nur um einen Schlüsselausgleich zwischen den Landkreisen, der ein Teil des kommunalen Finanzausgleichssystems ist, während der äußere Ausgleich zwischen Land- und Stadtkreisen durch die ganze institutionelle Wesenheit des Landkreises herbeigeführt werden soll. Den Schlüssel zu der Erkenntnis der äußeren Ausgleichsaufgabe zwischen Stadt- und Landkreisen liefert das Verhältnis zwischen diesen beiden Kreistypen.

- a) Sind Länder dreistufig organisiert ¹⁾, so teilen sie sich in Land, Kreise (Stadt- und Landkreise) und Gemeinden. Im weit überwiegenden Teil vierstufiger Organisation schieben sich die Regierungsbezirke als Mittelinstanzen zwischen Ländern und Landkreise. Da die Regierungsbezirke keine Gebietskörperschaften sind, die eine eigene Bedarfsdeckungswirtschaft betreiben, sondern nur Teile der reinen Verwaltungsorganisation, die im Gegensatz zu der realen Daseinsvorsorge veranstaltenden Leistungsverwaltung "Ordnungsverwaltung" genannt wird, scheiden sie aus unserer Betrachtung als irrelevant aus. - Stadtkreise sind stets große, meist über 20 000 E, häufig aber mehr als 100 000 E zählende Städte ²⁾, Landkreise dagegen rechtlich selbständige Zusammenfassungen von vielen kleinen Gemeinden und kleinen Städten ³⁾. Während der Landkreis so eine spezielle Gebietskörperschaft darstellt, ist der Stadtkreis primär eine Gemeinde. Seine Kreiseigenschaft bezieht sich lediglich auf einen relativ kleinen Teil seines Wirkungskreises, den gewisse vom Staat delegierte Aufgaben ausmachen, die ihm - im Gegensatz zu den kreisangehörigen Gemeinden - lediglich mit Rücksicht auf seine durch die größere Bevölkerungsdichte verursachte größere Verwaltungskraft übertragen worden sind ⁴⁾

1) Nur in Schleswig-Holstein und im Saarland.

2) Am 20.6.1963 gab es in der BRD lediglich 18 kreisfreie Städte unter 20 000 E, die alle in Bayern lagen. - In BW können nur Gemeinden mit mehr als 100 000 E zu Stadtkreisen erklärt werden (§ 3 Abs. 1 GO), in Niedersachsen ab 50 000 E (§ 10 Abs. 3 GO), in Bayern jetzt ab 25.000 E (Art. 5 Abs. 3 GO); die GO in Hessen, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz sagen über die Auskreierung nichts aus, jedoch ist es auch hier möglich, in dem für die Änderung der Kreisgrenzen vorgesehenen Verfahren aus dem Landkreis auszuscheiden.

3) Am 30.6.1964 gehörten zu einem Landkreis in der BRD durchschnittlich 58 Gemeinden.

4) Die Sonderfälle der großen Kreisstädte (in BW), der selbständigen Städte (Niedersachsen) und der großen kreisangehörigen Städte (Rheinland-Pfalz) können außer Betracht bleiben, weil sie im ökonomischen Sinne voll dem Kreisverband angehören. Auf sie sind lediglich einige Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde delegiert.

Schoen weist darauf hin, daß die Verwaltung der Stadtkreise schon um die Jahrhundertwende als eine lediglich um die Kompetenz der Landkreise erweiterte Gemeindeverwaltung bezeichnet werden konnte ¹⁾.

- b) Da der Stadtkreis ein kommunales Individuum ist, der Landkreis dagegen eine irgendwie geartete Dachorganisation von zahlreichen, korporativ zusammengeschlossenen kommunalen Individuen, ist die Wirtschaft des Stadtkreises Selbstzweck, die des Landkreises dagegen aus einer Einheit heraus auf eine Vielheit bezogen. Der Stadtkreis wirtschaftet also wesensbedingt für sich; dagegen trägt die Wirtschaft des Landkreises genossenschaftliche Züge. So ist der Unterschied zwischen Stadt- und Landkreis eklatant: Der Stadtkreis ist eine gemeindliche Gebietskörperschaft mit zusätzlicher, durch staatliche Aufgabendelegation bedingter Wirkungsbreite, der Landkreis dagegen eine eigenständige Gebietskörperschaft, dessen Charakter als Gemeindeverband sein wichtigstes Wesensmerkmal ist. Entsprechend gelten für die Stadtkreise die Bestimmungen der Gemeindeordnungen (GO), während die Landkreise dem Gesetz der Landkreisordnungen (LKO) unterliegen, die vielfach ergänzend auf die GO hinweisen und ebenfalls Teile der Landesgesetzgebung sind.
- c) Räumlich gesehen bleibt der Stadtkreis innerhalb der staatlichen Verwaltungsorganisation in der horizontalen Linie der Gemeinden, der Landkreis erhebt sich aus dieser Front zu einem fiktiv übergeordneten Gebilde. Diese eigenartige Stellung zwischen Staat und Gemeinden, die den Landkreis auch in ein mittelbares Verhältnis zu den Gemeindebürgern setzt, kann nur der Einsicht zuzuschreiben sein, daß es auf beiden Ebenen Aufgaben gibt, die nur oder besser durch eine organisatorische Zwischenstufe gelöst werden können. Die Landkreise wären überflüssig, wenn auch die kreisangehörigen Gemeinden die Größe und damit die Leistungsfähigkeit der Stadtkreise besäßen.

¹⁾ Vgl. Schoen, Paul : Das Recht der Kommunalverbände in Preußen, Leipzig 1897, S. 378.

Bestimmte an sich gemeindliche Aufgaben erfordern zu ihrer Durchführbarkeit eine ausreichend große ökonomische Basis, nicht nur wenn es um reale Aufgaben der Daseinsvorsorge geht. Die Zahl der Nutzer einer öffentlichen Einrichtung muß in einem wirtschaftlich sinnvollen Verhältnis zu den Kosten dieser Veranstaltung stehen. Auch bestimmte Aufgaben der reinen Verwaltung benötigen aus dem gleichen Grund einen größeren und spezialisierten Verwaltungsapparat, der eine bestimmte Größe einer Gebietskörperschaft voraussetzt. Diesen Mangel der kreisangehörigen Gemeinden, der stets auf ihren relativ kleinen Verwaltungsraum zurückzuführen ist, soll der Landkreis ausgleichen, um im Verhältnis zwischen Stadt- und Landkreisen ein äußeres Gleichgewicht zu bewirken. Diese äußere Ausgleichsaufgabe ist natürlich viel weniger konkret als die innere Ausgleichsaufgabe, weil ihr Ausgleichsziel nicht durch spezielle Kalkulation, sondern allein durch die Delegation an sich staatlicher Aufgaben auf die Landkreise erreicht werden soll.

- d) Die äußere Ausgleichsaufgabe war bis zum Erlaß der neuen LKO in den Nachkriegsjahren der primäre Rechtfertigungsgrund für die Existenz der Landkreise. Ihr Anliegen beweist gleichzeitig, daß der Landkreis ein Produkt kühler Ratio ist, ihm fehlt das Natürliche, mit den Menschen Gewordene und Unmittelbare der Gemeinde ¹⁾. Darum ist das Verhältnis zwischen dem Landkreis und seinen Einwohnern, die vor allem Gemeindebürger sind, naturgemäß distanziert. Das Institut für angewandte Sozialwissenschaften in Bad Godesberg hat durch eine Umfrage ermittelt, daß 30 vH. der Bevölkerung noch nie im Rathaus ihres Heimatortes waren, aber 59 vH. waren noch nie mit der zuständigen Kreisverwaltung in Berührung gekommen ²⁾. Die Regierungspräsidien waren 88 vH. der Bevölkerung nur dem Namen nach bekannt.

¹⁾ Diesen Unterschied macht die Bayerische GO v. 25.1.1952 in Art. 1 mit der Bezeichnung der Gemeinden als "ursprüngliche Gebietskörperschaft" besonders deutlich.

²⁾ MittKGSt. v. 10. Dezember 1967, S. 90 (Bürger und Behörde).

- e) Als Nebenprodukt unserer Betrachtung haben wir festgestellt, daß die Bezeichnung " Stadtkreis " mißverständlich ist. Klarer werden die Stadtkreise als " kreisfreie Städte " verstanden. Dadurch tritt der im Verhältnis zu den Landkreisen entscheidende Wesensunterschied deutlich hervor ¹⁾. Völlige terminologische Klarheit herrscht jedoch erst dann, wenn man den Landkreis einfach zum " Kreis " erklärt; denn die Landkreise sind längst nicht mehr mit der romantischen Sozialfigur des " flachen Landes " identisch ²⁾.
- f) Der Wille des Staates, die kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise zusammengefaßt zu Potenzen der Daseinsvorsorge werden zu lassen, die das Leistungsniveau der Stadtkreise erreichen, ist unübersehbar. Die historische Entwicklung der Landkreise gründet diesen Schluß noch fester. Der erste Versuch einer umfassenden Neuregelung der Landkreise im Sinne ihrer heutigen Ausgleichsaufgaben war das Preußische Gendarmerie-Edikt von 1812 ³⁾, das den Landkreisen zwei fundamentale Aufgaben stellte:
- (1) " Die aus diesen (den kreisangehörigen) Städten und ländlichen Gemeinden zusammengesetzten Kreise werden als selbständige für sich bestehende Gemeindeverbände das, was in den Städten erster Klasse geleistet wird, durch ihre Zusammensetzung wirken."
-
- 1) Vgl. auch: Becker, Erich: Die Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage der kommunalen Ordnung in Bund und Ländern, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 1.Bd., Berlin, Göttingen und Heidelberg 1956, S.128.
- 2) Vgl. auch: Wagener, Frido: Verwaltung der Kreise in der Industriegesellschaft, in: Der Kreis in unserer Zeit, Schriften des Deutschen Landkreistages, Bd. 8 der Veröffentlichungen des Vereins für Geschichte der Landkreise e.V., Bonn 1966, S. 103.
- 3) " Edikt wegen der Errichtung der Kreisdirektorien und der Gendarmerie " vom 30. Juli 1812 (GS.S. 141). Autor war Scharnweber, ein Mitarbeiter Hardenbergs. Wegen starker feudaler Opposition wurde das Edikt 1814 durch Kabinettsorder suspendiert, soweit es die Durchführung der beabsichtigten Kreisverfassung und Kreiskommunalverwaltung betraf.

- (2) " Jene Städte zweiter Klasse und die ländlichen Gemeinden werden die ersten Bedürfnisse der öffentlichen Sozietät befriedigen; die Kreise aber überall eintreten, wo die Befriedigung über die Kräfte der Gemeinden hinausgeht und ein höheres mehr in das Staatsverhältnis eingreifendes Interesse zu gewähren ist. "

Auch heute noch sind die kleinen kreisangehörigen Städte gegenüber den kreisfreien Städten auch ohne die ausdrückliche Qualifizierung des Gendarmerie-Edikts solche zweiter Klasse, weil ihre Leistungsfähigkeit im Verhältnis zu diesen eben nicht erst- sondern zweitklassig ist. Man sieht in diesem Urbild der heutigen Kreisverfassungen das Hauptanliegen einer möglichst gleichwertigen kommunalen Daseinsvorsorge, wie es heute der Sozialstaat als unantastbare Verfassungsnorm postuliert. Die Aufgabe (1) ist nichts anderes als die bereits geschilderte, gegenwärtige, vom Kreis aus gesehen äußere Ausgleichsaufgabe, während die Aufgabe (2) die innere Ausgleichsaufgabe der Landkreise darstellt. Indem die Kreise verpflichtet werden, überall da einzutreten, wo Aufgaben die Leistungsfähigkeit der Gemeinden übersteigen, werden ihnen erstmals jene subsidiären und daher überörtlichen Aufgaben zugewiesen, die später im Mittelpunkt unserer Untersuchung stehen werden. Erstmals tritt auch die für den Landkreis typische doppelgesichtige Wesensnatur als Selbstverwaltungskörperschaft und Gemeindeverband auf. v.Unruh kann daher zu Recht feststellen, daß dieses Edikt erstmals den Charakter des Landkreises als " Ausgleichsverband " kodifiziert habe ¹⁾. Wenn wir uns nun noch bewußt sind, daß sich im Einheitlichkeits- besser Gleichwertigkeitspostulat des Sozialstaates die Erfordernisse des inneren und äußeren Ausgleichs durchdringen, so ist der Ausdruck der gegenwärtig primären Kreisaufgaben durch

1) v.Unruh, Georg-Christoph: Die Kommunalverfassungspläne Hardenbergs und seine Mitarbeiter bis 1819, in: Der Landkreis, H. 5/1963, S. 157.

Hans-Georg Wormit nichts anderes als eine moderne Übersetzung der antiquierten Sprache des Gendarmerie-Edikts in unsere sozialstaatliche Gegenwart: " So ruht heute auf den Landkreisen eine staatspolitische Doppelfunktion ersten Ranges. Mit seinen Gemeinden soll der Landkreis den Staatsbürgern eine gleichwertige kommunale Daseinsvorsorge bieten, wie sie die kreisfreien Städte vermitteln, zugleich soll er in seinem eigenen Raum ungerechte Niveauunterschiede ausgleichen... " ¹⁾. Es ist daher richtig, wenn Frick hervorhebt, daß die Forderungen des sozialen Rechtsstaates das Wesen der Landkreise seit jeher bestimmt hätten ²⁾. In neuerer Zeit sind neben Wormit ³⁾ vor allem Hacker ⁴⁾, Seebisch ⁵⁾, Dufhues ⁶⁾, Weinberger ⁷⁾, Reinicke ⁸⁾, Hettlage ⁹⁾ sowie Woite ¹⁰⁾ und Stein ¹¹⁾ hervorgetreten, welche die äußere und

-
- 1) Zitiert bei: Berkenhoff, Hans-Albert: Die Ausgleichsaufgabe der Landkreise, in: Der Gemeindehaushalt, H. 8/1959, S. 142. - Ähnlich auch: Wormit, Hans-Georg: Die Landkreise in Wissenschaft und Publizistik, in: Kommunalwirtschaft, H. 10/1958, S. 446 f.
 - 2) Frick, Eugen: Landkreisordnung für BW, Stuttgart 1960, S. 3.
 - 3) Vgl. auch: Wormit, Hans-Georg: Ausgleichende Aufgaben der Landkreise, in: Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Bd. 11 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Berlin 1961. - Kurzfassung in: Der Landkreis, H. 5/1961, S. 135 f.
 - 4) Hacker, Horst: Finanzierung von Gemeindeaufgaben durch die Landkreise ?, in: Der Landkreis, H. 1/1962, S. 7 ff.
 - 5) Seebisch, Gustav: Die Landkreise und die Gemeinden, in: Landkreismeldungen aus BW, H. 1/1962, S. 1 ff.
 - 6) Dufhues, Hermann: Der Landkreis heute und morgen, hrsg. vom Landkreistag Nordrhein-Westfalen, 1960, S. 16 f.
 - 7) Weinberger, Bruno: Die Ausgleichsfunktion der Landkreise, in: Der Landkreis, H. 3/1959, S. 84 ff.
 - 8) Reinicke, Hans-Eckart: Der Landkreis und seine Funktion, 4. Aufl., Göttingen 1965, S. 35.
 - 9) Hettlage, Karl-Maria: Gemeindefinanzreform...a.a.O., S. 134 ff.
 - 10) Woite, Manfred: Die Kompetenzaufteilung im Landkreis und im Amt, Köln und Berlin 1963, S. 81.
 - 11) Stein, Walter: Die Stellung der Landkreise, ihre Aufgaben und deren Finanzierung, Nr. 2 der Schriftenreihe des Freiherr-von Stein-Instituts Lindenfels, Marburg 1960, S. 100 u. 101.

innere Ausgleichsaufgabe der Landkreise sinngemäß unterstreichen. In der insgesamt spärlichen Literatur über Geschichte, Wesen und Aufgaben der Landkreise, die sich erst in den letzten Jahren verdichtet hat, ragen vor allem die Arbeiten von Frido Wagener (s. Literaturverzeichnis) hervor, weil sie versuchen, aus der historischen Entwicklung heraus den Landkreis als Ganzheit zu begreifen. Daß die Literatur über den Landkreis bis heute fast ausschließlich juristisches Schrifttum ist, hat dazu geführt, daß der Landkreis vor allem als normative Kategorie gesehen wird; Objekt der Betrachtung ist vor allem das Seinsollende, weniger das tatsächliche, das ökonomische Sein der Landkreise.

- g) Daß die Fragen, ob und inwieweit den Landkreisen Ausgleichsaufgaben zukommen und ob sie Ausgleichsfunktionen haben, praktisch erst in den letzten zehn Jahren intensiv diskutiert worden sind, hat seine guten Gründe. Nachdem die die Kreise betreffenden Teile des Gendarmerie-Edikts in Preußen 1814 suspendiert worden waren, rissen die Bemühungen um eine Neugestaltung der Kreisverfassung nicht mehr ab. Zum Grundgesetz der weiteren, liberalen Fortentwicklung der preußischen Kreisverfassung und zum Beispiel für fast alle deutschen Länder wurde die Kreisordnung für die östlichen Provinzen Preußens ¹⁾. Der Kreis wurde nicht nur als staatlicher Verwaltungsbezirk, sondern auch als Kommunalverband mit dem Recht auf Selbstverwaltung konstituiert. Ähnliche Kreisordnungen folgten in der Zeit von 1874 bis 1888 in den sechs westlichen Provinzen Preußens. Eigentliches Verwaltungsorgan des Landkreises war jetzt der aus sechs Mitgliedern bestehende Kreisausschuß, der von einem Kreistag zu wählen war, dessen Mitglieder sich aus Vertretern des Grundbesitzes, der Landgemeinden und der kreisangehörigen Städte zusammensetzten. Der Kreisausschuß, in dem der "königliche" Landrat den Vorsitz führte, war gleichzeitig Behörde der allgemeinen

¹⁾ Sie wurde am 13. Dezember 1872 (GS. S. 661) verkündet und trat am 13. Januar 1874 in Kraft.

Landesverwaltung und Verwaltungsgericht, sowie kommunales Selbstverwaltungsorgan. Geleitet wurde die staatliche Verwaltung auf der Kreisstufe wie der Kreiskommunalverband durch den Landrat. In den außerpreußischen Ländern entwickelten sich im 19. Jahrhundert ebenfalls Landkreise oder landkreisähnliche Verwaltungsbezirke, in Bayern Distriktsgemeinden und in Württemberg Oberamtsbezirke genannt. Das preußische Grundkonzept des Landkreises bestimmt bis heute die Kreisverfassungen in allen Ländern der BRD. Entscheidende Änderungen sind auch nicht möglich, ohne das Wesen des Landkreises als Staatsbehörde, Gebietskörperschaft und Gemeindeverband zu zerstören ¹⁾. In dieser Entwicklungsphase der Landkreise überwogen die vom Staat gesetzten Aufgaben bei weitem. Erst um die Jahrhundertwende traten die kommunalen Aufgaben der Landkreise stärker hervor. Wagener weist nach, daß noch im Jahre 1910 in Preußen der Schwerpunkt der kreiskommunalen Aufgaben auf dem Bau und der Unterhaltung von Kreisstraßen (Kreischausseen) gelegen war ²⁾. v. Möller berichtet für die Zeit vor 1872, daß es kaum ein Institut des preußischen öffentlichen Rechts gegeben hat, das von der öffentlichen Meinung mit so geringer Teilnahme angesehen wurde wie die Kreis- und Provinzialinkorporationen ³⁾.

1) Zur Geschichte der Landkreise: Wormit, Hans-Georg: Die Landkreisordnungen in der BRD, Schriften des Deutschen Landkreistages, Bd. 3 der Veröffentlichungen des Vereins für Geschichte der Landkreise e.V., Köln 1960, S. 7 f; Reinicke, Hans-Eckart: Der Landkreis...a.a.O., S. 12 f; Wagener, Frido: Die Städte im Landkreis, Göttinger Rechtswissenschaftliche Studien, Göttingen 1955; v.Unruh, Georg-Christoph: Der Kreis, Ursprung und Ordnung einer kommunalen Körperschaft, Köln und Berlin 1964, S. 72 f; Stein, Walter: Die Stellung...a.a.O.; Grube, Walter: Vogteien, Ämter, Landkreise in der Geschichte Südwestdeutschlands, hrsg. vom Landkreistag BW, Stuttgart 1960.

2) Vgl. Wagener, Frido: Die Städte...a.a.O., S. 74.

3) v.Möller, E.: Das Recht der preußischen Kreis- und Provinzialverbände, Breslau 1866, im Vorwort.

Ein idyllisches Bild der Verhältnisse in den damaligen Landkreisen zeichnet der Geheime Regierungsrat Dr. Lukas, ein damals bedeutender Landrat in seinen Lebenserinnerungen: " Die beinahe einzige kreiskommunale Aufgabe, die mir mein Freund Dönhoff (sein Vorgänger, Landrat von 1894 bis 1900) zu treuen Händen überließ, war die Förderung der Ziegenzucht, derer er sich durch Einführung der weißen, kurzhaarigen, weil geruchsfreien, hornlosen, weil ungefährlicheren Schweizer Saanenrasse mit großem Interesse und Erfolg angenommen hatte " 1).

Sicherlich spielte für die damals noch kümmerliche Ausprägung der kommunalen Komponente der Landkreise eine Rolle, daß die gemeindlichen Aufgaben - gemessen an den heutigen Verhältnissen - noch relativ gering waren. Aber das Grundproblem der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit zwischen den gemeindlichen Gebietskörperschaften bestand damals wie heute. Daß sich aber der Landkreis als Ausgleichsverband nach innen und außen erst langsam entwickelte, lag an der geistigen Verfassung der Gesellschaft des bürgerlichen Rechtsstaates. Zwar war mit dem Landkreis ein Instrument des Ausgleichs geschaffen; aber die Notwendigkeit eines sozialen Ausgleichs zwischen den Gemeinden wurde noch nicht empfunden. So wurden als kreiskommunale Aufgaben nur jene angesehen, die überörtlichen Charakter im räumlich-gebietlichen Sinne hatten, wie etwa der Bau von Kreisstraßen oder von Krankenhäusern. Die soziale Frage war die Arbeiterfrage, ein Produkt der industriellen Entwicklung; also ein individuelles Problem, das nur in den rasch wachsenden Städten vorkam. Auf dem Lande wurden die Lebensunterschiede zwischen Stadt und Land, damals getrennte soziale Welten, nicht als unrecht empfunden; sie galten als Ausdruck einer von der unantastbaren Autorität des Staates gewollten Ordnung. Darum konnte sich die wesensimmanente Ausgleichsbestimmung der Landkreise

1) Zitiert bei: Dufhues, Hermann: Der Landkreis...a.a.O., S.12.

nur in dem Maße durchsetzen, als das politisch-ökonomische Ideal der sozialen Gerechtigkeit zum Durchbruch kam. So entwickelte sich der Landkreis zunehmend - und ab 1945 in großen Sprüngen - vom vorwiegend staatlichen Verwaltungsbezirk zum überwiegend Kreiskommunalverband. Thieme ¹⁾ bestätigt diese Tendenz und stellte fest, daß den Landkreisen insbesondere seit dem ersten Weltkrieg eine Fülle von Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung zugewachsen sind ²⁾.

- h) Sicher besteht noch kein Anlaß zu fragen, ob die Landkreise nicht heute schon mehr Bedeutung erlangt haben als die Gemeinden. Aber die Bedeutung der Landkreise für die kommunale Daseinsvorsorge wird zweifellos weiter zunehmen. Die Ausgleichsaufgabe der Landkreise wird zwangsläufig umso mehr gefordert, je mehr die Leistungskraftunterschiede zwischen den Gemeinden zunehmen, ein Sachverhalt, den wir im ersten Abschnitt als qualitatives Problem einer Gemeindefinanzreform kennengelernt haben. Ein weiterer Grund ist, daß von unten her immer neue Aufgaben auf die Ebene des Kreises hinaufdrängen, weil sich für die Erfüllung dieser gemeindlichen Aufgaben der relativ große Verwaltungsraum des Landkreises wegen der natürlichen Flächenhaftigkeit dieser Aufgaben besser eignet. Diese Tendenz ist nur ein Aspekt des unsere Zeit beherrschenden Konzentrationsprozesses, der sich in zwei Formen vollzieht: Einmal wachsen die Großbetriebe relativ stärker als die Kleinbetriebe, und dann werden die Betriebe zu größeren Einheiten zusammengefaßt. Alle Äußerungen des gesellschaftlichen Lebens tendieren in dem Streben nach größerer Leistungsfähigkeit zu größeren Einheiten. Auch der so populäre Fußballsport unterliegt seit der Ein-

1) Thieme, Werner: Bund, Länder und Gemeinden, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Jg. 2/1963, 2. Bd., S. 1993.

2) Ebenso: Lorscheider, Leo: Der Kreis in unserer Verfassungsordnung, in: Der Kreis in unserer Zeit, Schriften des Deutschen Landkreistages, Bd. 8 der Veröffentlichungen des Vereins für Geschichte der Landkreise e.V., Bonn 1966, S. 66.

führung der Bundesliga als einem höheren Leistungsausdruck der Tendenz zu Zusammenschlüssen zwischen verschiedenen Fußballvereinen in einer Stadt. Dadurch sollen eine größere sportliche und damit wirtschaftlichere Leistungsfähigkeit geschaffen und so die Möglichkeiten für den Erhalt der Bundesliga oder zum Aufstieg in diese verbessert werden. Die gemeindliche Wirtschaft ist in zunehmendem Maße aus ihren örtlichen Grenzen herausgetreten. Man denke nur an die Konzentration der Strom-, Gas- und Wasserwirtschaft durch großräumige Zusammenschlüsse, an den Bau von gemeinsamen Klär- und Müllverbrennungsanlagen, sowie an den Bau von regionalen Krankenhäusern und Schulen, oder auch an die vielen regionalen Planungsgemeinschaften. Viele kommunale Aufgaben sind heute schon aus finanziellen, personellen und wirtschaftlichen Gründen erst ab einer bestimmten Einwohnerzahl lösbar. Diese Einsicht hat sich ja auch dadurch ausgedrückt, daß der Staat in der Zuweisung eines staatlich gebundenen Aufgabenbereiches an die Landkreise die einzige Möglichkeit sah, die im Verhältnis zu den kreisfreien Städten mangelnde Leistungskraft der kreisangehörigen Gemeinden durch die Einheit des Landkreises zu ergänzen, also durch eine Konzentration von kleineren Einheiten eine höhere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu erzielen. Auch die Möglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung können von den meisten Gemeinden erst genutzt werden, wenn sie sich zu Buchungsgemeinschaften zusammenschließen. Der Zwang der Kooperation macht sich im kommunalen Raum immer gebieterischer bemerkbar. Das ständige Gefühl der kommunalen Körperschaften, vor einem unüberschreitbaren Berg von Aufgaben zu stehen, hat auch die Neigung aufkommen lassen, Aufgaben auf übergeordnete Körperschaften - vor allem auf die Landkreise - abzuschieben, auch wenn die Gemeinden an sich leistungsfähig wären ¹⁾.

¹⁾ Vgl. Keller, Theo: Das Popitz'sche Gesetz und die Schweizer Gemeinden, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Jg. 5/1966, 1. Bd., Stuttgart und Köln 1966, S. 91.

Die kommunale Selbstverwaltung schrumpft immer mehr.

Der Anteil der Gemeinden an den unmittelbaren Ausgaben von Reich (Bund), Ländern und Gemeinden ist von 39,9 vH. im Jahre 1913 auf 25,8 vH im Jahre 1962 zurückgegangen ¹⁾.

Die gleiche Entwicklung ist auch in anderen westlichen Ländern zu beobachten ²⁾. Die kommunale Selbstverwaltung wird aber nicht nur durch diesen Wanderungsprozess der Aufgaben zur höheren Ebene zurückgedrängt, sie wird auch durch Aufgabenüberlastung beeinträchtigt, wenn die finanzielle Ausstattung zur Erledigung ihrer umfassenden Aufgaben nicht mehr ausreicht. In vielen Fällen wird die Allseitigkeit des gemeindlichen Wirkungskreises nur durch hohe Verschuldung aufrecht erhalten.

Auch in der Staatsinstanz macht sich eine Tendenz zur höheren Zuständigkeit bemerkbar ³⁾. Ebenso nimmt die EWG heute schon nationale Aufgaben wahr und wird zukünftig in steigendem Maße die Entscheidungsfreiheit der nationalen Gesetzgeber beschränken. Wenn wir erwarten können, daß die materielle Entwicklung - insbesondere durch die Automation - weitergeht, so müssen wir uns damit abfinden, daß die kommunale Selbstverwaltung immer mehr eingeengt wird, wenn es nicht gelingt, größere und damit in der Regel leistungsfähigere Gemeindeeinheiten zu schaffen. Die Entwicklung wird Thieme noch recht geben, der feststellt, daß die Gemeinden ihren Höhepunkt überschritten haben, die Landkreise dagegen an Bedeutung zunehmen werden ⁴⁾. Das besagt jedoch

1) Stat. Bundesamt, Fachserie L, Finanzen und Steuern, 1/II/3-62, S. 11.

2) Vgl. Albers, Willi: Die Aufgaben- und Einnahmenverteilung auf die öffentlichen Gebietskörperschaften, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Jg. 1/1962, Bd. 1, S. 65 und 66; ebenso: Albers, Willi: Das Popitz'sche Gesetz der Anziehungskraft des übergeordneten Haushaltes, in: Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 30/II., Berlin 1964, S. 79.

3) Vgl. auch: Buerstedde, Wilhelm: Kommunale Selbstverwaltung im sozialen Rechtsstaat, in: Moderne Gemeinde, H. 2/1963, S. 56.

4) Thieme, Werner: Bund, Länder und Gemeinden...a.a.O., S.198.

nichts anderes, als daß die kreisangehörigen Gemeinden ceteris paribus immer mehr der Ergänzung durch die Landkreise bedürfen, um mit der größeren Leistungsfähigkeit der kreisfreien Städte Schritt halten zu können. Auch Hettlage ¹⁾ und Weber ²⁾ unterstreichen die zunehmende Bedeutung der Landkreise, und die kommunale Praxis bestätigt sie. Auch auf diesem Gebiet ist es im Grunde nur das föderative Prinzip, das in ein immer straffer werdendes Spannungsverhältnis zu den Zielsetzungen des Sozialstaates gerät.

1) Hettlage, Karl-Maria: Gemeindefinanzreform 1962 ?...a.a.O., sinngemäß.

2) Weber, Werner: Gegenwartsprobleme der interkommunalen Ordnung, in: Die Gemeinden im nachbarschaftlichen und im bundesstaatlichen Spannungsfeld, Göttingen 1962, S. 28.

2. Die sozialökonomische Struktur der Landkreise

Die recht unterschiedliche Größe und sozialökonomische Struktur der Landkreise steht in einem Gegensatz zu ihren einheitlichen Ausgleichsaufgaben; sie muß ihre Durchführung sehr erschweren. Am 30. Juni 1964 gab es in der BRD 425 Landkreise mit 24 328 Gemeinden; diese umfaßten 96 vH der Gesamtfläche der BRD und 60 vH. der Bevölkerung ¹⁾. Deshalb meint Dombrowski, nach Bund und Ländern seien die Landkreise die dritte Gewalt, während die Groß- und Mittelstädte nur den vierten Rang beanspruchen dürften ²⁾. Demgegenüber standen 140 kreisfreie Städte. Die meisten (143) und daher auch die kleinsten Landkreise - durchschnittlich mit 45 000 E - gab es in Bayern. Zählte der durchschnittliche Landkreis in der BRD 82 000 E, so wurde dieser Durchschnitt in Nordrhein-Westfalen, dem Saarland, in BW und in Schleswig-Holstein übertroffen, wo der durchschnittliche Landkreis 146 000, 140 000, 102 000 und 101 000 E zählte ³⁾. Während in den einzelnen Ländern die größten Landkreise zwischen 343 000 (in Nordrhein-Westfalen) und 130 000 E (in Bayern) lagen, hatten die kleinsten Landkreise zwischen 15 000 E (in Bayern und Niedersachsen) und 77 000 E (im Saarland) ⁴⁾. Die unterschiedliche Größe und Struktur der Landkreise macht deutlich, wie sehr die Kreisgrenzen historisch überkommen sind und wie stark ihr Beharrungsvermögen unbeschadet aller rationalen Notwendigkeiten ist. Zu Recht hat daher Weber die Landkreise als Produkt einer " bald gewillkürten, bald rational konzipierten und vielfach historisch bedingter Grenzziehung " bezeichnet ⁵⁾.

1) Wagener, Frido: Verwaltung der Kreise..., a.a.O., S. 15.

2) Dombrowski, Erich: Die Übersehenen, Sonderdruck der FAZ vom 20. Juni 1960.

3) Wagener, Frido: Verwaltung der Kreise... a.a.O., S. 15.

4) Ebenda.

5) Weber, Werner: Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? Welchen Inhalt sollen sie haben?, Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, München und Berlin 1966, S. 7.

- a) Wenn wir den finanzwirtschaftlichen Zustand der Landkreise vergleichen, können wir auch hier feststellen, daß der Grad der Verdichtung eines Landkreises wiederum seine Wirtschafts- und Steuerkraft bestimmt. Isbary hat festgestellt, daß sich bei 62 Landkreisen eine starke Verdichtung feststellen läßt, 203 Landkreise in Verdichtung begriffen und 160 Landkreise nur wenig verdichtet sind ¹⁾. Mit Seifarth kann man diese drei Kategorien auch als Industriekreise, gemischtwirtschaftliche Kreise und ländliche Kreise bezeichnen ²⁾. Isbary hat nun alle Kreise - nach der Methode der schon mehrfach zitierten beiden Raumordnungsberichte - den Kriterien der Anzahl der Industriebeschäftigten, des Bruttoinlandsproduktes und der Realsteuerkraft unterworfen. Jetzt sieht man, daß auch die Aufteilung der Wirtschaftskraft auf die Landkreise ebenso ungleichmäßig ist wie die Lage der Wirtschaftskraft im gesamten Raum der BRD. In den Industriekreisen, die fast die Hälfte aller Industriebeschäftigten in den Landkreisen beherbergten, lebten 30,5 vH. der Landkreisbevölkerung; sie erzeugten fast 40 vH. des Bruttoinlandsproduktes der Landkreise, obwohl sie nur 10,9 vH. der Landkreisfläche bedecken ³⁾. In den 203 gemischtwirtschaftlichen Landkreisen wohnten 46,8 vH. der Kreisbevölkerung auf 45,4 vH. der Landkreisfläche; ihr Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt der Landkreise betrug 44,6 vH. ⁴⁾. Die ländlichen Kreise, in denen 22,7 vH. der Landkreisbevölkerung lebten, erzeugten nur knapp mehr als ein Viertel des Bruttoinlandsproduktes der Landkreise; ihr Flächenanteil war 43,7 vH. ⁵⁾. In der Tagesdiskussion wird nun im Zusammenhang mit den früher geschilderten Steuerkraftunterschieden zwischen Stadt-

1) Isbary, Gerhard: Die Verdichtung der Kreise, in: Der Kreis in unserer Zeit, Bd. 8 der Veröffentlichungen des Vereins für Geschichte der Landkreise e.V., Bonn 1966, S. 50.

2) Seifarth, Friedrich-Constance: Gegenwartsfragen der Landkreise, in: Der Landkreis, H. 11/1966, S. 400.

3) Isbary, Gerhard: Die Verdichtung...a.a.O., S. 51 u. 59.

4) Ebenda.

5) Ebenda.

und Landkreisen häufig gesagt, dieser Vorteil könne als Äquivalent dafür angesehen werden, daß die Stadtkreise einen höheren Beitrag zum Sozialprodukt erarbeiten. Isbary weist nach, daß die tatsächlichen Beiträge der Stadt- und Landkreise viel differenzierter gesehen werden müssen. Geht man davon aus, daß der effektive Beitrag der Landkreise zum Bruttoinlandsprodukt nur auf den aktiven Teil der Kreisbevölkerung bezogen werden kann, der an der Aufbringung beteiligt war, so kann nur die Wirtschaftsbevölkerung in den Stadt- und Landkreisen - und nicht die Wohnbevölkerung - Vergleichsmaßstab für die Beiträge zum Bruttoinlandsprodukt sein ¹⁾. Die von Isbary nach dem Grad der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gebildeten Gruppen von Stadt- und Landkreisen führen zu dem Ergebnis, daß die Tabelle zwar drei besonders steuerstarke Gruppen von Stadtkreisen anführt (7451, 7443 und 6439 DM/E); aber dann folgt die besonders stark verdichtete Gruppe der Industriekreise im Gesamtgebiet der Landkreise mit 6241 DM/E ²⁾. Der Beitrag der Industriekreise insgesamt im Landkreisgebiet mit 6061 DM/E ist wesentlich höher als die Beiträge von vier anderen Stadtkreisgruppen, die 5730, 5444, 5453 und 6014 DM/E erzielten ³⁾. Nur zwei von acht gebildeten Stadtkreisgruppen sind durch ihre überragende

1) Da in fast allen kreisfreien Städten die Einpendler die Auspendler überwiegen, ist dort die Wirtschaftsbevölkerung größer als die Wohnbevölkerung. Darum ist der Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt geringer, als wenn man ihn auf die Wohnbevölkerung bezieht. Bei den Landkreisen ist es umgekehrt, weil dort in der Regel die Wohnbevölkerung überwiegt.

2) Isbary, Gerhard: Die Verdichtung...a.a.O., S. 58 und 59. - Die Werte für die einzelnen Beiträge zum Bruttoinlandsprodukt beziehen sich auf das Jahr 1961.

3) Ebenda.

Steuerstärke (7451 und 7443 DM/E) schuld.daran, daß der durchschnittliche Gesamtbeitrag der kreisfreien Städte mit 6302 DM/E den durchschnittlichen Beitrag der Industriekreise im Landkreisgebiet mit 6061 DM/E übersteigt. Zwar fallen die gemischtwirtschaftlichen Landkreise und ländlichen Kreise mit 4838 und 3977 DM/E stark ab, daß aber die 62 Industriekreise im Kreisgebiet die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des durchschnittlichen Stadtkreises fast erreicht haben, ist nicht zu übersehen. Zweifellos werden die Landkreise weiter stark aufholen; die Ursachen werden im letzten Abschnitt dargelegt, wenn wir die Bedeutung einer Verwaltungs- oder Gebietsreform für einen angemessenen Leistungskraftausgleich zwischen den Gemeinden näher betrachten.

- b) Die Steuerkraft einer Gemeinde steht in der Regel in einer positiven Korrelation mit ihrer Bevölkerungsdichte; dies gilt auch für die Landkreise. Im Landkreisgebiet kann sich nicht mehr steuerliche Leistungsfähigkeit versammelt haben, als sich in der Summe der steuerlichen Leistungsfähigkeit aller kreisangehörigen Gemeinden ausdrückt. Wenn es nun im Grunde in der Regel auf die Bevölkerungsdichte ankommt, so ergibt sich daraus, auf die Landkreise übersetzt, daß der Verdichtungsgrad eines Landkreises umso mehr zunimmt, je weniger Gemeinden ihm angehören. Setzt sich ein Landkreis aus relativ wenigen kreisangehörigen Gemeinden zusammen, so hat er auch in der Regel eine relativ hohe Einwohnerzahl; in diesen Fällen handelt es sich stets um einen relativ steuerstarken Landkreis. Auf der anderen Seite sinkt die Wirtschafts- und damit Steuerkraft in dem Maße ab, in dem relativ geringe Gesamteinwohnerzahl und eine relativ hohe Zahl von kreisangehörigen Gemeinden zusammenfallen. Im allgemeinen gilt: Umfaßt ein Landkreis relativ viele Gemeinden, so kann er als leistungsschwach angesehen werden; zählt er relativ wenige Gemeinden, so ist er leistungsstark ¹⁾.

¹⁾ Vgl. Isbary, Gerhard: Die Verdichtung...a.a.O., S. 49 ff.

Die sozialökonomische Struktur der Landkreise offenbart gleichzeitig ein Problem der mit guten Gründen häufig geforderten Reform der Verwaltungsgebiete. Während für eine Gemeinde in der Regel schlüssig ist, daß höhere Bevölkerungsdichte zu größerer wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit führt, gilt dieses auch die Effektivität der Verwaltung steigende Prinzip der Verdichtung aus einem Zustand der Unterentwicklung heraus für die Landkreise nur mit einer wesentlichen Einschränkung. Die Verdichtung der Kreise kann nur durch eine weitere Verdichtung der Kreisgemeinden erhöht werden, was in deren abnehmender Zahl zum Ausdruck kommt. Darum ist mit einer bloßen Vergrößerung der Landkreise noch keine effektvolle Verwaltungsreform zu machen; denn immer ist der Landkreis nur die Summe der kreisangehörigen Gemeinden. Würde man beispielsweise die ländlich strukturierten Kreise in der Hoffnung vergrößern, damit eine größere Leistungsfähigkeit herbeizuführen, so ist damit noch keine neue Wirtschaftskraft gewonnen. Der in dieser Kategorie ohnehin schon durch die relativ hohe Zahl von kreisangehörigen Gemeinden hochgradig unübersichtliche und nur mit zusätzlichen Kosten zu verwaltende Kreis würde jetzt noch an Leistungskraft verlieren. Darum ist eine Reform der Kreisgrenzen in der Regel sinnlos, wenn ihr nicht eine Reform der Gemeindegrenzen vorausgeht. Deswegen kann es auch keine Norm für die optimale Kreisgröße geben. Immer muß die optimale Kreisgröße individuell bestimmt werden; Determinanten sind die Leistungsfähigkeit der Gemeinden, sowie die Notwendigkeit der Überschaubarkeit und Bewertbarkeit der kommunalen Verhältnisse im Kreisgebiet ¹⁾.

¹⁾ Hierzu auch: Grundsätze zur Kreisentwicklung, hrsg. vom Deutschen Landkreistag, Bonn 1967 (Beilage zu H. 7/1967 in: Der Landkreis).

3. Rechtsnatur und Aufgabenabgrenzung

Die rechtliche Natur der Landkreise wird in den LKO nicht einheitlich bezeichnet. Die LKO von Nordrhein-Westfalen ¹⁾, Schleswig-Holstein ²⁾ und Niedersachsen ³⁾ qualifizierten sie als Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände; die LKO von BW ⁴⁾ und Hessen ⁵⁾ verwenden die neutrale Signatur "Körperschaft des öffentlichen Rechts", während die LKO von Bayern ⁶⁾ und Rheinland-Pfalz ⁷⁾ die Landkreise lediglich als Gebietskörperschaften ausweisen. Aber die unterschiedlichen Legaldefinitionen machen nur prima facie einen Unterschied. Denn eine Diskussion kann allenfalls darum gehen, welche der konstitutiven Eigenschaften des Landkreises überwiegt; aber auch ein solcher Streit hat nur theoretische Bedeutung. Denn in allen Ländern sind die Landkreise Körperschaften des öffentlichen Rechts und als Gemeindeverbände auch Selbstverwaltungskörperschaften im Sinne des Art. 28 Abs. 2 GG, sowie der einschlägigen Bestimmungen der Länderverfassungen. Da die Landkreise auch Gebietshoheit haben, sind sie auch Gebietskörperschaften. Entscheidend ist jedoch die Tatsache, daß das Wesen der Landkreise vor allem von ihrer generellen Komplementärfunktion als der eigentlichen Sinnerfüllung ihres Seins geprägt wird, zu der sie die Rechtssatzung durch die Verleihung der Eigenschaft einer gebietskörperschaftlich organisierten Selbstverwaltungskörperschaft, eines Gemeindeverbandes und eines unteren staatlichen Verwaltungsbezirks befähigt. Cantner meint daher zutreffend, daß die generelle Aufgabe der Landkreise unbe-

1) § 1 Abs. 2.

2) § 1 Abs. 1.

3) § 1 Abs. 1.

4) § 1 Abs. 2.

5) § 1.

6) Art. 1 S. 1.

7) § 1 Abs. 1.

schadet ihrer Zeitbedingtheit auf einen Hauptnenner gebracht werden kann: Sie geht über den örtlichen Rahmen oder die Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeinden hinaus ¹⁾.

Da Landkreise und Gemeinden das gleiche Feld zu bestellen haben, entspricht die räumliche Überordnung der Landkreise, wie wir gesehen haben, der staatsorganisatorischen Absicht, daß sich Gemeinden und Landkreise gegenseitig zur Erfüllung ihrer an sich gemeinsamen Aufgaben ergänzen müssen. In diesem verbundenen Raum muß eine subsidiär verpflichtete Lastenausgleichsgemeinschaft gewollt sein. Auch ist es nicht abwegig anzunehmen, daß schon das GG durch die Formulierung des Art. 28 GG die Leistungen der Gemeinden und Gemeindeverbände als austauschbar ansieht; hier drücke sich schon die Ungewißheit aus, wer im konkreten Fall die Leistung ausübt, meint Thieme ²⁾.

- a) Aus der Formulierung des Art. 28 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1 Satz 2 muß geschlossen werden, daß der Verfassungsgesetzgeber in erster Linie an die Landkreise gedacht hat, als er den Gemeindeverbänden das Recht der Selbstverwaltung zugestand ³⁾. Jedenfalls hat das GG die Landkreise durch ihre ausdrückliche Hervorhebung in Art. 28 Abs. 1 als wichtigste Erscheinungsform des Gemeindeverbandes anerkannt. Entsprechend machen auch die LV die Landkreise zu notwendigen Bestandteilen ihrer Organi-

¹⁾ Cantner, Walter: Verfassungsrecht der Landkreise, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 1. Bd., Berlin, Göttingen und Heidelberg 1956, S. 415.

²⁾ Thieme, Werner: Bund, Länder und Gemeinden...a.a.O., S. 197.

³⁾ GV im Sinne des Art. 28 sind aber auch alle kommunalen Körperschaften, die gebietlich über oder unter den Landkreisen stehen. Zwischen Gemeinden und Landkreisen stehen die Ämter (Samtgemeinden) in Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und im Saarland. Über den Kreisen stehen die schon bekannten Kommunalverbände höherer Ordnung.

sation, oder setzen ihre Existenz schon voraus, wie Gönnerwein feststellt ¹⁾.

- b) In der Literatur sieht man, daß in der Diskussion um die Rechtsnatur der Landkreise oder um ihre primäre Rechtseigenschaft vor allem die jeweilige Interessenlage die Argumentation bestimmt. Den Landkreisen liegt naturgemäß daran, vor allem als eigenständige Gebietskörperschaft und weniger als Erfüllungsgehilfe des Staates und Komplement der kreisangehörigen Gemeinden zu gelten. Denn hätte der Landkreis als Gebietskörperschaft auch speziell eigene Aufgaben in bedeutendem Umfange - als die nur solche gelten können, die der Landkreis weder im Auftrag des Staates, noch im Interesse der Gemeinden ausführt - so hätte er einen Anspruch auf eine unmittelbare Beteiligung an den ergiebigen Steuerquellen. Diese Situation wird später noch eingehender zu untersuchen sein.

Unzweifelhaft drückt aber schon die Morphologie des Landkreises aus, daß seine Strukturelemente die Gemeinden sind, was ihren Verbandscharakter ausmacht. Schöne hat für diese Bauform des Landkreises das treffende Analogon des Bundesstaates gefunden ²⁾. Unrealistisch wäre zu untersuchen, ob der Landkreis die Grenze seiner Verbandseigenschaft in Richtung zur "Einheitsgemeinde" verlassen hat, denn eine solche Wandlung würde voraussetzen, daß die Selbständigkeit der Kreisgemeinden untergegangen ist ³⁾. Der Verbandscharakter der Landkreise wird vor allem

¹⁾ Vgl. Gönnerwein, Otto: Gemeinderecht, Tübingen 1963, S. 384.

²⁾ Vgl. Schöne, Friedrich: Bundesverfassung und Landkreisverfassung, in: DÖV H. 14/1950, S. 97.

³⁾ i.d.S. auch: Wagener, Frido: Die Städte...a.a.O., S. 202 und 203; Reinicke, Hans-Eckart: Der Landkreis...a.a.O., S. 21; Becker, Erich: Die Selbstverwaltung...a.a.O., S. 128.

- wie neuerdings auch bei Lorscheider ¹⁾, Gönnerwein ²⁾ und v.Unruh ³⁾ - mit dem Einwand bestritten, daß das Hauptorgan des Landkreises - der Kreistag als der aus allgemeinen und unmittelbaren Wahlen hervorgegangenen Vertretung der Kreisbevölkerung - nicht von den Gemeinden, sondern direkt von der Bevölkerung des Kreisgebietes gewählt wird. Nach den LKO sind die Mitglieder des Kreisgebietes die Kreiseinwohner, die wiederum die Summe der Gemeindebürger sind. Das Kreisgebiet setzt sich wieder aus den Gemeindegebieten zusammen. Aber die Rechtsnatur des Verbandes wird entscheidend von den Essentials des wirtschaftlichen Seins der Landkreise bestimmt: ihren Aufgaben und ihrer Finanzierung. Sind alle seine Aufgaben in bezug auf die Gemeinden ausgleichsbestimmt, so sind auch die Gemeinden Schuldner der Kreisumlage, die einen wesentlichen Beitrag zur Kreisfinanzierung leistet. Aus den gleichen Gründen kann der Landkreis auch nicht als "Kreismunicipalität" verstanden werden, wie v.Unruh ⁴⁾ und Gönnerwein ⁵⁾ glauben. Wenn der Landkreis keine Kreismunicipalität ist, so kann er folglich nicht auf genossenschaftlicher Grundlage beruhen, wie Gönnerwein meint ⁶⁾ Zwar setzt die Genossenschaft die unmittelbare Mitgliedschaft der Genossen voraus - eine Bedingung, die der Kreis durch die Tatsache der unmittelbaren Kreiseinwohnerschaft erfüllt - ; aber die Kreiseinwohner haben anders als die Genossen keine unmittelbare Beziehung zur Wirtschaft des Landkreises.

1) Lorscheider, Leo: Der Kreis...a.a.O., S. 61 ff.

2) Gönnerwein, Otto: Gemeinderecht...a.a.O., S. 386.

3) v.Unruh, Georg-Christoph: Verfassung und Auftrag des Kreises im demokratischen und sozialen Rechtsstaat, Köln und Berlin 1967.

4) Ebenda.

5) Gönnerwein, Otto: Gemeinderecht...a.a.O., S. 386 u. 387.

6) Ebenda.

Diese besteht sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Aufgabenseite unmittelbar nur mit den Gemeinden. Auch sind die Ziele der Genossenschaft von den Genossen selbst gesetzt worden, die eigentlichen Ziele des Landkreises sind ihm jedoch vom Staat aufgegeben. Dagegen ist einzuräumen, daß der Landkreis als Ausgleichsverband genossenschaftliche Züge trägt. Zusammenfassend sind die Landkreise gebietskörperschaftlich organisierte Selbstverwaltungskörperschaften, Gemeindeverbände sowie staatliche Verwaltungsbezirke; sie tragen genossenschaftliche Züge.

- c) Daß es unzulässig ist, den Landkreis anders als Komplement der kreisangehörigen Gemeinden zu sehen, hat sich schon bei der Darstellung seiner äußeren und inneren Ausgleichsaufgabe erwiesen. Selbst in seinem staatlich gebundenen Aufgabenbereich soll er nur den Vorsprung der kreisfreien Städte einholen. Daß die Aufgaben des Landkreises auch im staatlich nicht gebundenen Bereich immer nur subsidiär sein können, ergibt sich aus der Abgrenzung der Selbstverwaltungsaufgaben von Gemeinden und Landkreisen. Das Landkreisgebiet ist die Summe der Gebiete der kreisangehörigen Gemeinden, ein Dualismus, der bei den kreisfreien Städten nicht auftritt, weil hier die Universalität des gemeindlichen Wirkungskreises vollkommen ist. Dieser Dualismus besagt, daß auf dem Gebiet einer Gemeinde zwei öffentliche Gebietskörperschaften auftreten. Da aber die Zuständigkeit der Landkreise immer nur subsidiär ist, kann formal kein Konkurrenzverhältnis entstehen. Die subsidiäre Zuständigkeit der Landkreise muß sich nun auf alle an sich gemeindlichen Aufgaben beziehen, die über deren Leistungsfähigkeit hinausgehen, die aber erfüllt werden müssen, wenn das Erfordernis der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Kreisraum respektiert werden soll. Dadurch entstehen die überörtlichen Aufgaben der Landkreise im staatlich nicht gebundenen Bereich. Im Rahmen ihrer immer nur subsidiären Zuständigkeit haben die Landkreise die gleiche verfassungsrechtliche Stellung wie die Gemeinden; die Universalität

ihres subsidiären Wirkungskreises wird jedoch durch das Prinzip der Subsidiarität beschränkt, das selbst wieder die Allzuständigkeit der Gemeinden gewährleistet: Dem höheren Verband soll nichts überlassen werden, was der untere Verband bewältigen kann. Das ist die natürliche Schranke, die den Landkreisen gesetzt ist. An Versuchen, aus den gesetzlichen Bestimmungen auch andere als subsidiäre Zuständigkeiten für den Landkreis herauszulesen, hat es nie gefehlt. Es kann nicht verkannt werden, daß das GG in Art. 28 Abs. 2 die Allzuständigkeit der Gemeinden klar begründet. Ausdrücklich formuliert das GG die Allzuständigkeit durch die Worte "alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft". Entsteht eine neue Verwaltungsaufgabe, deren Erfüllung gesetzlich nicht ausdrücklich anderen Organisationsstufen übertragen worden ist, so handelt es sich grundsätzlich um eine Gemeindeaufgabe, sofern die Gemeinde in der Lage ist, diese zu erfüllen.

- d) Mißdeutungen der prinzipiellen Ausgleichsbestimmung der Landkreise sind vor allem darauf zurückzuführen, daß man die ihnen zukommenden Aufgaben aus der naturgemäß engen Rechtsnatur abzuleiten versucht, wie sie aus den LV, den LKO und den GO herausgelesen werden können. Nur selten werden die Landkreise zuerst als Teil einer zweckbestimmten, staatsorganisatorischen Ganzheit gewertet, dessen Glieder die Staatszielsetzung erfüllen müssen. Es ist verdienstvoll von Forsthoff ¹⁾, festgestellt zu haben, daß mit dem Prinzip des sozialen Rechtsstaates auch eine an das Ermessen gerichtete und für die Gesetzesauslegung verbindliche Staatszielsetzung getroffen ist, die auch für das Verhältnis des Staates zu den Landkreisen und den Selbstverwaltungskörperschaften untereinander zu gelten hat.

¹⁾ Vgl. Forsthoff, Ernst: Der soziale Rechtsstaat in verfassungsrechtlicher Sicht auf der Staatsrechtslehrrtagung 1953, in: DÖV 1953, S. 754 u. 755.

Daß die Legaldefinitionen der LKO in bezug auf die Rechtsnatur der Landkreise nicht übereinstimmen, verrät eine gewisse Unsicherheit. Die Staatszielsetzung hat die spezielle Rechtssatzung noch nicht klar durchdrungen, oder: die ökonomische Wirklichkeit in den Landkreisen hat sich in den partiellen Rechtssatzungen noch nicht voll durchgesetzt. Aber Dauer und Intensität jeder gesellschaftlichen Übung (= ökonomische Wirklichkeit) pflegen stets die Rechtssatzung früher oder später zu korrigieren oder zu verdeutlichen.

- e) Untersucht man die LKO der einzelnen Bundesländer im Hinblick auf die Bestimmung des Aufgabenkreises der Landkreise, so vermißt man auch hier terminologische Eindeutigkeit. Sehen wir auf die LKO von Nordrhein-Westfalen, die dem Landkreis - vergleichsweise dürr - die überörtlichen Aufgaben zuweist, ohne zu erklären, was damit gemeint ist ¹⁾. Dabei wären alle Unklarheiten vermieden worden, wenn man die subsidiäre Zuständigkeit ausgedrückt hätte. So muß man zur Auslegung des Begriffes der "Überörtlichkeit" die §§ 16 Abs.1 LKO und 18 Abs.1 GO heranziehen, welche jeweils Kreise und Gemeinden verpflichten, innerhalb der Grenze ihrer Leistungsfähigkeit die erforderlichen Einsichten zu schaffen. Dadurch kann man unterstellen, daß prinzipiell die subsidiäre Zuständigkeit der Landkreise gemeint ist ²⁾. Verbal deutlicher tritt das Subsidiaritätsprinzip hervor, wenn die LKO von Niedersachsen ³⁾, Bayern ⁴⁾ und Rheinland-Pfalz ⁵⁾ neben der Zuerkennung der überörtlichen Aufgaben noch an die mangelnde Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden anknüpfen. Eindeutig legen die subsidiäre

1) § 2 Abs. 1.

2) So auch: Wagener, Frido: Gemeindeverwaltungen und Kreisverwaltungen, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Jg. 3/1964, 2.Bd., S. 242.

3) § 2.

4) Art. 1 u. 4.

5) § 3.

Bestimmung die LKO von BW ¹⁾, Schleswig-Holstein ²⁾ und Hessen ³⁾ bloß, die sich ausschließlich auf die mangelnde Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden beziehen. Zusätzlich subsidiär akzentuiert werden die LKO in BW ⁴⁾, Hessen ⁵⁾, Niedersachsen ⁶⁾ und Rheinland-Pfalz ⁷⁾, wenn sie die Landkreise verpflichten, die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen und zu einem gerechten Ausgleich ihrer Lasten beizutragen. Aber wie im Grunde die LKO die subsidiäre Aufgabe der Landkreise auch beschreiben mögen, sie ist ganz deutlich, wenn man sie auf dem Hintergrund ihrer generellen Aufgabenbestimmung sieht.

- f) Wenn der Landkreis außerhalb der ihm vom Staat übertragenen Aufgaben für die Gemeinden tätig werden will, so kann dies wegen seiner immer nur subsidiären Zuständigkeit nur dann geschehen, wenn die Leistungsfähigkeit seiner Gemeinden zur Aufgabenerfüllung nicht ausreicht. Darum ist die "Kompetenz-Kompetenz" der Landkreise, die ihnen in bestimmten Fällen das Recht gibt, darüber zu entscheiden, ob sie eine Gemeindeaufgabe an sich ziehen wollen, an sich ein Anachronismus. Solche Entschließungen des Kreistages lassen die LKO von BW, Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein jedoch bei unterschiedlichen Voraussetzungen zu. Ungefährlich ist die Bestimmung in BW, wo der Kreistag mit Zweidrittelmehrheit beschließen kann, daß er eine Gemeindeaufgabe in seine Zuständigkeit übernimmt, wenn er die für die Erfüllung dieser Aufgaben notwendigen Einrichtungen bereits geschaffen hat ⁸⁾.

1) §§ 1 und 2.

2) § 2 Abs. 1.

3) § 2

4) § 1 Abs. 1.

5) § 2.

6) § 2.

7) § 3.

8) § 2 Abs. 2 LKO.

Da in diesem Falle die Gemeinden schon der Schaffung der Kreiseinrichtungen zugestimmt haben mußten, weil es ihnen an der notwendigen Leistungsfähigkeit gefehlt hatte, ist die formale Übernahme der Aufgabe nur eine logische Folge. Bedenklich, weil mit der gemeindlichen Allzuständigkeit nicht vereinbar, sind dagegen die Formulierungen der "Kompetenz-Kompetenz" in den LKO von Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein. In Hessen können die Landkreise Einrichtungen von kreisangehörigen Gemeinden übernehmen, " wenn dies für eine wirtschaftlich zweckmäßige Durchführung seiner Aufgaben erforderlich ist " ¹⁾. In Niedersachsen können die Landkreise ebenfalls Gemeindeaufgaben übernehmen; jedoch sollen sich Landkreise und Gemeinden vereinbaren. Versteift sich jedoch im Streitfalle der Landkreis darauf, daß die Aufgabenübernahme notwendig sei, " um dem Bedürfnis der Kreiseinwohner in einer dem öffentlichen Wohl entsprechenden Weise zu genügen ", so kann die Rechtsaufsichtsbehörde anordnen, daß die Aufgabe dem Landkreis zufällt ²⁾. Auch Schleswig-Holstein erlaubt den Landkreisen, nach Verhandlung mit den beteiligten Gemeinden Aufgaben kreisangehöriger Gemeinden zu übernehmen, wenn die Übernahme " für eine einheitliche Versorgung eines größeren Gebietes oder deswegen nötig ist, um eine solche Aufgabe wirtschaftlich zweckmäßig durchzuführen " ³⁾. Gönnerwein stellt zu Recht fest, daß die Kompetenz-Kompetenz der Unterscheidung zwischen den örtlichen Aufgaben der Gemeinden und den überörtlichen Aufgaben der Landkreise jede Schärfe nimmt ⁴⁾.

1) § 19 LKO

2) § 3 Abs. 2 LKO

3) § 21 LKO

4) Gönnerwein, Otto: Gemeinderecht...a.a.O., S. 393.

4. Die speziellen Aufgaben

Nach der Aufgabenbestimmung nach prinzipiellen Gesichtspunkten ist festzustellen, welche konkreten Aufgaben die Rechtsordnung den Landkreisen zuweist. Behörde des Landkreises ist das Landratsamt, das als Staatsbehörde untere Verwaltungsbehörde für die allgemeine und untere Staatsverwaltung ist, soweit keine Sonderbehörden bestehen ¹⁾. Nun ist schon gesagt worden, daß im Landkreis staatliche und kommunale Aufgaben zusammenfallen, oder den Landkreisen ein staatlich gebundener und staatlich ungebundener Aufgabenbereich eigen ist. Die Einteilung der Landkreisaufgaben in solche staatlicher und kommunaler Art betrifft vor allem ihren Herkunftscharakter, während die Scheidung in staatlich gebundene und staatlich ungebundene Aufgaben dann verwendet werden muß, wenn gleichzeitig gesagt werden soll, ob der Staat für die Kosten der Durchführung einer Landkreisaufgabe aufkommen, oder ob der Landkreis die Finanzierung aus eigenen Einnahmen vornehmen muß. Für die konkrete Aufgabenabgrenzung empfiehlt sich jedoch, zwischen den staatlichen Aufgaben der Landkreise und ihren Selbstverwaltungsaufgaben zu unterscheiden.

- a) Staatliche Aufgaben des Landkreises liegen dann vor, wenn Anordnung und Vollzug einer Landkreisaufgabe ausschließlich auf den Willen des Staates zurückzuführen sind, sodaß die Kreisverwaltung lediglich als Techniker erscheint, die den staatlichen Willen in die Tat umsetzt. Solche Aufgaben, die das Wesen des Landkreises als untere Staatsbehörde ausmachen, sind die reinen Staatsaufgaben, die Auftragsangelegenheiten nach Weisung, sowie die Rechts- und Fachaufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden. Landkreise wie Stadtkreise sind zugleich Bezirke des Staatsgebietes, in denen neben den kommunalen auch staatliche Aufgaben erfüllt werden müssen. Der Staat kann nun die staatlichen Aufgaben entweder den Gemeinden und Krei-

¹⁾ Die zunehmende Ausdehnung der Staatsverwaltung hat zu zahlreichen Sonderbehörden geführt, welche die an sich notwendige Einheit der Staatsverwaltung in der unteren Instanz durchbrechen, vor allem die Gesundheits-, Gewerbeaufsichts-, Straßenbau-, Staatliche Forst-, Kreisschul- und Wasserwirtschaftsämtler als Landesbehörden. Die Gebiete dieser Behörden stimmen häufig auch nicht mit den Kreisgrenzen überein. - Vgl. hierzu auch: Wandhoff, Rolf: Auftrag und Aufgaben des Kreises, in: Der Kreis in unserer Zeit, Schriften des Deutschen Landkreistages, Bd. 8 der Veröffentlichungen des Vereins für Geschichte der Landkreise e.V., Bonn 1966, S. 87.

sen übertragen, oder eigene staatliche Behörden errichten. Alle Länder haben darauf verzichtet, im Gebiet der kreisfreien Städte eigene Behörden zu schaffen; der Grund ist die relativ große Leistungsfähigkeit der Stadtkreise. Die meisten Länder haben in den Landkreisen eine allgemeine und untere staatliche Verwaltungsbehörde eingerichtet, die entweder mit der kommunalen Kreisverwaltung eine Einheitsbehörde - als eine Medaille mit zwei verschiedenen Seiten - bildet ¹⁾, oder als selbständige Behörde mit der Kreiskommunalverwaltung eng verbunden ist ²⁾. Die Stadtkreise erfüllen in allen Ländern die Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde vollständig, naturgemäß abgesehen von der Staatsaufsicht. Wie schon vorher in 1.) erklärt, gibt es in einigen Ländern größere kreisangehörige Städte, deren Verwaltungskraft wesentlich größer ist als die der durchschnittlichen kreisangehörigen Gemeinden; deshalb wurde auf sie ein kleiner Teil der Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde delegiert. In BW sind dies die Großen Kreisstädte mit mehr als 20 000 E, in Hessen können Gemeinden mit mehr als 10 000 E solche Aufgaben übertragen werden, in Rheinland-Pfalz sind es die großen kreisangehörigen Städte, die mehr als 25 000 E haben müssen. Im Saarland können Städte mit mehr als 40 000 E den Status einer Mittelstadt erhalten; diese erfüllen in ihrem Gebiet auch die Zuständigkeiten der unteren Verwaltungsbehörde. In den meisten Ländern stellt der Staat dem Landratsamt für die Wahrnehmung der Zuständigkeit der unteren staatlichen

1) In BW, Bayern und Rheinland-Pfalz.

2) In Hessen, Nordrhein-Westfalen und im Saarland. - Auch in Niedersachsen und in Schleswig-Holstein ist das Gebiet des Landkreises Bezirk der unteren Verwaltungsbehörde, die dort jedoch nicht staatlich ist, weil die Landkreise grundsätzlich Träger aller staatlichen Aufgaben in der Kreisstufe sind, soweit sie nicht Sonderbehörden obliegen. Darum der Verzicht auf eine allgemeine staatliche Verwaltungsbehörde in der Kreisebene.

Verwaltungsbehörde Dienstkräfte zur Verfügung, lediglich im Saarland ist dies nicht der Fall. - Die Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde sind in den einzelnen Ländern recht unterschiedlich ¹⁾. Baumann meint, daß der Grund für diese Verschiedenheit nicht darin gesehen werden könne, daß die staatlichen Aufgaben in den Ländern unterschiedlich seien; der Aufgabenbestand in den Ländern sei vielmehr weitgehend gleich ²⁾. Die Unterschiede liegen lediglich in der verschiedenen Aufteilung der Staatsaufgaben auf die einzelnen Organisationsstufen. Am häufigsten zählen zu den an die Landratsämter abgegebenen Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörde das Personenstandswesen, das Gewerbe- und Kraftfahrzeugwesen sowie Polizeianglegenheiten ³⁾. - Nach 1945 hatte es den Anschein, als wolle man zur völligen Kommunalisierung der Landkreise übergehen, nachdem den Landkreisen die Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden als Auftragsangelegenheiten übertragen wurden. Die dann ab 1950 verfaßten LKO sind jedoch meist wieder zu der hergebrachten Form der Einrichtung einer unteren Staatsbehörde im Landkreis zurückgekehrt ⁴⁾. Dennoch sind den Landratsämtern neben den reinen Staatsaufgaben, die dem Staat unmittelbar verantwortliche Stellen erfüllen, durch den Staat auch noch Auftragsangelegenheiten übertragen, beispielsweise der Lastenausgleich, das Bauwesen, das Wohnungs- und Flüchtlingswesen usw. Diese werden manchmal auch "Pflichtaufgaben nach Weisung" genannt, ein Terminus, der vermieden werden sollte, weil er mit den Pflichtaufgaben der Landkreise im Selbstverwaltungsbereich kollidieren muß. Während die reinen Staatsaufgaben in der Regel von den staat-

1) Den Umfang, aber auch die Unterschiedlichkeit dieser Aufgaben in den Ländern macht ein Katalog von Baumann deutlich (siehe: Baumann, Fritz-Achim: Die allgemeine untere staatliche Verwaltungsbehörde im Landkreis, Bd. 35 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Berlin 1967, Anhang. S. 75.

2) Ebenda, S. 54.

3) Die Ordnung der Staatsverwaltung in der Kreisinstanz ist in den Landesverwaltungsgesetzen geregelt.

4) Vgl. Gönnerwein, Otto: Gemeinderecht...a.a.O., S. 406.

lichen Dienstkräften im Landratsamt erfüllt werden, sind die Auftragsangelegenheiten den kommunalen Stellen im Landratsamt übertragen. Auch im Bereich der Auftragsangelegenheiten sind die Aufgabenkataloge in den einzelnen Ländern verschieden, wie eine Aufstellung von Cantner für die Länder BW, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen erkennen läßt ¹⁾.

- aa) Eine besonders wichtige und die Wirtschaft der Gemeinden ständig und unmittelbar tangierende Aufgabe, die den Landkreisen übertragen wurde, ist die Kommunalaufsicht, die als Rechts- und Fachaufsicht ausgestaltet ist. Aufsichtsbehörde ist das Landratsamt. Die Kommunalaufsicht beschränkt sich im weisungsfreien Tätigkeitsbereich der Gemeinden darauf, die Gesetzmäßigkeit der örtlichen Verwaltungen sicherzustellen (Rechtsaufsicht). Der Kreis verfügt als Aufsichtsmittel auf ein Recht auf Information, Beanstandung, Anordnung, Ersatzvornahme oder Bestellung eines Beauftragten. Der Einfluß des Landratsamtes auf die Wirtschaftsführung der kreisangehörigen Gemeinden geht jedoch wesentlich weiter, als es diese Institute der Rechtsaufsicht erkennen lassen. In allen GO der deutschen Länder finden sich zerstreut Genehmigungsvorbehalte, nach denen zahlreiche Einzelmaßnahmen der Gemeinden zu ihrer Rechtswirksamkeit der Genehmigung des Landratsamtes bedürfen. Soweit sich übersehen läßt, will man dadurch vor allem sicherstellen, daß das Gemeindevermögen pfleglich bewahrt wird; außerdem will man offensichtlich vermeiden, daß schwerwiegende und besonders risikobehaftete Entscheidungen unüberlegt getroffen werden. So sind die Aufnahme von Darlehen, die Übernahme von Bürgschaften, die Veräußerung von Gemeindevermögen,

1) Cantner, Walter: Verfassungsrecht...a.a.O., S. 464-469.

der Abschluß von Energiewirtschaftsverträgen, oder der Erlaß von Ortssatzungen, um die wichtigsten Beispiele zu nennen, genehmigungsbedürftig. Die Rechtsaufsicht gewährt einen starken Einfluß auf die gemeindlichen Verwaltungen, generell über den allgemeinen Wirtschaftlichkeitsgrundsatz, der sich in allen GO findet. Repräsentativ hierfür sind die GO von Bayern und BW. In der bayerischen GO heißt es in Art. 61 Abs. 1 : " Das Gemeindevermögen ist in seinem Grundstock zu erhalten. Es ist pfleglich und nach den Grundsätzen einer gesunden Wirtschaft zu führen. "

Sinngemäß gleich formuliert die GO von BW in § 77 :

" Die Gemeindewirtschaft ist so zu führen, daß die stetige Erfüllung der Aufgaben der Gemeinden gesichert ist. Die Gemeinde hat sparsam und wirtschaftlich zu verwalten... "

Dieser allgemeine Wirtschaftlichkeitsgrundsatz der GO steckt der Gemeindewirtschaft Ziele und Grenzen. Verfährt die Gemeinde nicht wirtschaftlich, so überschreitet sie ihr Ermessen oder wendet es mißbräuchlich an. Hier liegt dann eine Rechtsverletzung vor, gegen die die Rechtsaufsichtsbehörde einschreiten soll. Die Erfahrung zeigt jedoch, daß die Rechtsaufsichtsbehörde im allgemeinen mit sehr "milder Hand" angewendet wird; sie äußert sich zu- meist nur in den speziellen Genehmigungsvorbehalten.

Das SARO-Gutachten mißt der Kommunalaufsicht als Mittel einer besseren Raumordnung große Bedeutung zu ¹⁾. Die Kommunalaufsicht solle ihr Augenmerk darauf richten, daß die " ohnehin leistungsstarken Gemeinden kraft ihrer Leistungsfähigkeit nicht kommunalpolitische Präferenzen gewähren, die die Standortbedingungen ballungsfördernd verzerren ". Die kommunalaufsichtliche Rechtmäßigkeitskontrolle begegne hier einer Aufgabe, die mit der Wahrung der rechtlichen Ordnung zugleich die Verantwortung für die Vermeidung sich vertiefender Unordnung in der Raumstruktur umschließt.

¹⁾ Die Raumordnung in der BRD: Gutachten...a.a.O., S. 125.

Außerdem sei der Kommunalaufsicht die Aufgabe gestellt, darauf hinzuwirken, daß bessere Möglichkeiten durch kommunale Zusammenarbeit und überkommunale Gemeinschaftsbildungen wirklich ausgeschöpft werden ¹⁾. - Im übertragenen Wirkungskreis der Gemeinden, also dort, wo die Gemeinden für den Staat tätig werden, ist die Kommunalaufsicht jedoch nur Fachaufsicht, Hier geht es lediglich um die Prüfung der sachgerechten Entscheidung. - Auch der Landkreis selbst unterliegt einer solchen analog ausgestalteten Rechts- und Fachaufsicht durch die vorge setzte Staatsinstanz. Folgerichtig empfiehlt das SARO-Gutachten der Kreisaufsicht, darauf Bedacht zu nehmen, daß der Lastenausgleich unter den kreisangehörigen Gemeinden in der gebotenen Weise durchgeführt wird ²⁾.

- b) Für die Ausgleichsaufgabe der Landkreise bedeutsamer ist jedoch der Bereich ihrer Selbstverwaltungsaufgaben, der ihre kommunale Komponente umschließt, sich jedoch nicht ganz mit ihrem staatlich ungebundenen Aufgabenbereich deckt. Das heißt nur, daß die Landkreise nicht für alle Kosten eintreten müssen, die ihnen aus der Durchführung von Selbstverwaltungsaufgaben erwachsen. Die Inkongruenz von Selbstverwaltungsaufgaben und dem staatlich ungebundenen Aufgabenbereich der Landkreise entsteht durch die Existenz ihrer Pflichtaufgaben im Selbstverwaltungsbereich ³⁾, die durch staatliche Anordnung nach pflichtgemäßem Ermessen durchgeführt werden müssen. Da diese Aufgaben nicht bindungsfrei sind, wird man sie in der Aufgabenabgrenzung unter Finanzausgleichsgesichtspunkten zum staatlich gebundenen oder übertragenen Aufgabenbereich der Landkreise rechnen müssen. Solche Pflichtaufgaben sind in fast allen Ländern der Bau und die Unterhaltung von Kreisstraßen als klassische Kreisaufgabe, der Bau von weiterführenden

1) Die Raumordnung in der BRD: Gutachten...a.a.O., S. 126.

2) Ebenda, S. 125.

3) Die LKO verwenden für diesen Aufgabenkreis verschiedene Begriffe: Selbstverwaltungsaufgaben nach Weisung, Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, Weisungsaufgaben, übertragene Aufgaben nach Weisung, übertragener Wirkungskreis oder übertragene Angelegenheiten. Wir bezeichnen diese Aufgaben als Pflichtaufgaben, weil die Kreise zu ihrer Erfüllung im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten verpflichtet sind.

Schulen, insbesondere Berufsschulen, sowie das Fürsorgewesen. Die Pflichtaufgaben sind in den Ländern ebenfalls nicht einheitlich geregelt; sie tendieren mit dem Anwachsen der originären Sozialbedarfe zur ständigen Ausweitung. Als Beispiel für die seit dem 19. Jahrhundert festzustellende Zunahme der Pflichtaufgaben nennt Stein die öffentliche Fürsorge, die noch vor dem ersten Weltkrieg die kommunale Selbstverwaltung anging ¹⁾. Hacker bemerkt zur Dynamik der jüngeren Zeit, daß zuerst die Berufsschulen, dann die höheren Schulen (nicht in allen Ländern) in die Zuständigkeit der Landkreise hinaufwuchsen ²⁾. Bei den Pflichtaufgaben handelt es sich immer um ursprünglich Kommunalaufgaben, deren Erfüllung einer Gemeinde entweder nicht zugemutet werden konnte, weil an der Aufgabenerfüllung mehrere, viele oder alle Kreismunicipalitäten wegen der technischen Einheitlichkeit der Aufgaben teilnehmen müssen (etwa der Bau einer weiterführenden Schule oder eines Kreiskrankenhauses), oder die aus wirtschaftlichen Gründen nur für ein größeres Gebiet sinnvoll oder sachgerecht erfüllt werden können. Was die Pflichtaufgaben weder rein den staatlichen noch den Selbstverwaltungsaufgaben zuordnen läßt, ist die Tatsache, daß bei den staatlichen Aufgaben der Staat die Aufgaben bestimmt und durch seine Organe durchführt - im Falle der Auftragsangelegenheiten benutzt er auf dem Wege der Organleihe zwar kommunale Organe, um seinen Willen durchzusetzen, muß aber die Kosten der Durchführung tragen - während Selbstverwaltungsaufgaben an sich implicite die freie Wahlmöglichkeit und Entscheidungsfreiheit der Kommunalorgane voraussetzen. Pflichtaufgaben werden jedoch kategorial vom Staat verordnet; wann sie durchzuführen sind und in welcher Weise, wird dem pflichtgemäßen Ermessen der Landkreisselbstverwaltung überlassen. Da dieses pflichtgemäße Ermessen die Landkreise nicht in der

1) Stein, Walter: Die Stellung der Landkreise...a.a.O., S. 52.

2) Hacker, Horst: Finanzierung von Gemeindeaufgaben durch die Landkreise?, in: Der Landkreis, H. 1/1962, S. 12.

Weise binden kann, daß den Pflichtaufgaben ein absoluter und kompromißloser Vorrang vor den eigenen Aufgaben im Selbstverwaltungsbereich zukommt, müssen wir die Pflichtaufgaben *cum grāno salis* zum Selbstverwaltungsbereich zählen; diese Einschränkung der Entscheidungsfreiheit der Kreisorgane wird in der Bezeichnung als "Pflichtaufgaben im Selbstverwaltungsbereich" sichtbar. Der unbestimmte Rechtsbegriff des "pflichtgemäßen Ermessens" muß sich auf alle Aufgaben richten, die sich im Kreisgebiet zeigen; darum kann in der Dringlichkeitserwägung der Kreiswirtschaft durchaus eine eigene Aufgabe im Selbstverwaltungsbereich vor einer Pflichtaufgabe im Selbstverwaltungsbereich rangieren. Dennoch liegt durch die staatliche Anordnung das wesentlich größere Gewicht bei den Pflichtaufgaben, was, wie wir noch sehen werden, zu einer Beeinträchtigung der Möglichkeit des inneren Ausgleichs führt.

Die Praxis, die im letzten Jahrzehnt durch ihr Wirklichkeitshandeln manches Argument der theoretischen Diskussion um Wesen, Aufgaben wie um das Verhältnis zwischen Landkreisen und Gemeinden *ad absurdum* geführt hat, läßt erkennen, daß Pflichtaufgaben und eigene Aufgaben im Selbstverwaltungsbereich nebeneinander, jedoch an sich mit einem Vorrang der Pflichtaufgaben erfüllt werden.

- ba) Die eigenen Aufgaben im Selbstverwaltungsbereich sind jene, die wir bisher als überörtliche, weil subsidäre Aufgaben bezeichnet haben. Hier muß der Kreis mit seiner Leistungsfähigkeit jene örtlichen Leistungsfähigkeiten ergänzen, die aus eigener Kraft nicht in der Lage sind, ihre gemeindliche Daseinsvorsorge bis zu jener Linie zu treiben, welche die gleichwertige Befriedigung aller gemeindlichen Bedarfe durch alle Gemeinden auf der Kreisebene zieht.

Der Kreis kann und wird in der Regel der einen Gemeinde mehr, der anderen weniger nützen. Im Extremfalle nützt der Landkreis einer Gemeinde gar nichts; er zieht ihr durch die Kreisumlage noch Finanzkraft ab, während eine andere Gemeinde einen außerordentlich hohen Leistungskraftausgleich empfangen kann. Wenn wir die Aufgaben aller Landkreise nach ihrer Herkunft einteilen wollen, können keinerlei Zweifel auftreten, wenn wir die überörtlichen oder subsidiären Aufgaben, die nur aussagen, daß es sich um die Leistungsfähigkeit der Gemeinden übersteigende Aufgaben handelt, durch den Terminus "eigene Aufgaben im Selbstverwaltungsbereich" ersetzen. Denn der allgemein für diese Aufgabenkategorie verwendete Begriff der "freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben" sollte aufgegeben werden, weil auch in diesem Bereich der Landkreis im Grunde nicht freiwillig, sondern aufgrund seiner Ausgleichsverpflichtung tätig wird. Wollen wir die eigenen Aufgaben im Selbstverwaltungsbereich auf einen einzelnen Landkreis beziehen, so sprechen wir von seiner inneren Ausgleichsaufgabe, die wir bereits kennengelernt haben.

Welche Mittel der Kreis nun dazu benutzt, um seine innere Ausgleichsaufgabe zu erfüllen, ist allein von technischer Bedeutung. Ob er die mangelnde örtliche Leistungsfähigkeit durch Geldzuwendungen ausgleicht, oder ob er ganz oder teilweise Aufgaben finanziert und dadurch örtliche Leistungsfähigkeiten entlastet, ändert nichts daran, daß der Kreis immer nur einen interkommunalen Finanzausgleich durchgeführt hat. Finanzausgleich tritt nicht durch die Verwendung eines bestimmten Mittels, sondern durch die ökonomische Wirkung eines Mittels ein. Darum wird der Finanzausgleichsaufgabe der Landkreise im eigenen Selbstverwaltungsbereich nicht gerecht, wenn man diese Aufgaben in übergemeindliche, ergänzende und ausgleichende Aufgaben teilt, wie dies Wagener getan hat ¹⁾. Übergemeindlich sind

¹⁾ Vgl. Wagener, Frido: Die Städte...a.a.O., S. 230 f; ebenso: Gemeindeverwaltung und Kreisverwaltung...a.a.O., S. 242, 243 u. 244.

bei Wagener Aufgaben, deren Erfüllung wegen der technischen Einheitlichkeit der Aufgabe dazu zwingt, mehrere oder viele Gemeindegebiete zu umgreifen (z.B. Autobuslinien); ergänzende Aufgaben nennt er jene, die eine mangelnde örtliche Leistungsfähigkeit ergänzen, während die von ihm als ausgleichend definierten Aufgaben auf Geldzahlungen beschränkt werden, die der Kreis seinen Gemeinden zuwendet. Da es vor der inneren Ausgleichsaufgabe immer nur auf die fehlende örtliche Leistungsfähigkeit im Verhältnis zu einem kreis-gleichwertigen Niveau der Daseinsvorsorge ankommt, kann auch eine Aufgabe von großer Flächenhaftigkeit - eine übergemeindliche Aufgabe im Sinne Wagener's - noch keine Kreisaufgabe begründen. Denn wenn die örtlichen Leistungsfähigkeiten insgesamt ausreichen, eine solche Aufgabe zu finanzieren und zu unterhalten, kann angesichts der Allzuständigkeit der Gemeinden keine Kreisaufgabe entstehen. Weil der Kreis immer nur subsidiär zuständig ist, müssen sich in einem solchen Falle die Gemeinden zu einem Zweckverband zusammenschließen, oder die Aufgabe auf dem Wege der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung erfüllen. Die Wirklichkeit zeigt auch, daß die Gemeinden häufig diesen Weg beschreiten. Diesen mit dem eigentlichen Verhältnis von Gemeinden und Landkreisen übereinstimmenden Ausweg zur Erfüllung von besonders flächenhaften Aufgaben zeigt beispielsweise auch die LKO von Nordrhein-Westfalen in § 2 Abs. 1 Satz 3 :
 " Mehrere Gemeinden können überörtliche, auf ihr Gebiet begrenzte Aufgaben durch Zweckverbände oder im Wege der öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen durchführen ". Immer ist der Kreis nur verpflichtet, im Umfang der mangelnden örtlichen Leistungsfähigkeit einzutreten, also auszugleichen.

Was Wagener ergänzende Aufgaben nennt, ist keine Spezies der überörtlichen Aufgaben, sondern ihr einziges Charakteristikum. Vollends mißverständlich sind seine ausgleichenden Aufgaben, weil der Kreis nicht nur durch Geldzahlungen mangelnde örtliche Leistungsfähigkeiten ergänzen oder ausgleichen kann.

Viele Diskussionen um die innere Ausgleichsaufgabe der Landkreise rühren daher, daß der Begriff der überörtlichen Aufgaben auch als Synonym für die eigenen Aufgaben im Selbstverwaltungsbereich verstanden, also räumlich-gebietlich und nicht subsidiär aufgefaßt wird. In der Aufgabenabgrenzung zwischen Gemeinden und Landkreisen aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen hat sich gezeigt, daß im staatlich nicht gebundenen Aufgabenbereich der Landkreise überörtliche Aufgaben nur durch mangelnde örtliche Leistungsfähigkeiten entstehen können. Wenn wir von überörtlichen Aufgaben im räumlich-gebietlichen Sinne im Zusammenhang mit den Aufgaben der Landkreise sprechen, so kann man meinen, daß sich das größere Gebiet des Landkreises an sich für die Erfüllung einer solchen Aufgabe besonders gut eignen würde. Ob dem Landkreis eine solche Aufgabe jedoch tatsächlich zukommt, zeigt sich nur im Aufgabenkatalog des staatlich gebundenen Wirkungsbereiches. Ist diese Aufgabe dort nicht verzeichnet, so kann sie - aber sie muß nicht - ganz oder teilweise eine eigene Aufgabe im Selbstverwaltungsbereich darstellen. Zu Mißverständlichkeiten über die eigentliche Bedeutung der überörtlichen Aufgaben der Landkreise bieten besonders die LKO von Hessen und BW Anlaß. Die hessische KLO formuliert in § 2 Abs. 1 Satz 1 u. 2 den Begriffsinhalt des überörtlichen Wirkungskreises klar:

" Die Kreise nehmen in ihrem Gebiet... diejenigen öffentlichen Aufgaben wahr, die über die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden hinausgehen. Sie fördern die kreisangehörigen Gemeinden in der Erfüllung ihrer Aufgaben, ergänzen durch ihr Wirken die Selbstverwaltungen der Gemeinden und tragen zu einem gerechten Ausgleich der unterschiedlichen Belastung der Gemeinden bei ". Aber schon der folgende Satz ~~xx~~ 3 steht dazu im Widerspruch: " ... Sie sollen sich auf diejenigen Aufgaben beschränken, die der einheitlichen Versorgung und Betreuung der Bevölkerung des ganzen Kreises oder eines größeren Teils des Kreises dienen ".

Zuerst wird den Landkreisen im gesetzlich nicht geregelten Raum die subsidiäre Zuständigkeit angewiesen, sodann werden

sie angehalten, sich auf Aufgaben zu beschränken, die typische überörtliche Aufgaben im räumlich-gebietlichen Sinne sind, die zu dem Prinzip der mangelnden Leistungsfähigkeit der Kreisgemeinden keinerlei Beziehung haben. Den gleichen Gegensatz offenbart auch die LKO von BW, die in § 1 Abs. 1 und § 2 Abs. 1 die subsidiäre Zuständigkeit der Landkreise zweifelsfrei ausspricht, aber ihnen in § 2 Abs. 1 Satz 2 die gleiche Beschränkung auferlegt wie in Hessen.

- c) Im Bereich der eigenen Aufgaben im Selbstverwaltungsbereich erkennt man noch die kreisspezifischen Aufgaben. Diese entstehen, wenn der Kreis Mittel für eine Aufgabe verausgabt, die nicht unmittelbar auf die mangelnde Leistungsfähigkeit von Gemeinden bezogen werden können, die Nutzenzurechnung primär nur an die Einheit des Kreises erfolgen kann. Um eine solche Aufgabe handelt es sich beispielsweise, wenn der Kreis ein Planungsamt einrichtet, das die wirtschaftliche Entwicklung des Landkreises fördern soll. Alle Personal- und Sachausgaben, die durch dieses Amt entstehen, können einzelnen Gemeinden nicht als Ausgleich fehlender Leistungskraft zugerechnet werden. Da aber auch solche Ausgaben im Interesse der Gemeinden unternommen werden, wirken auch sie mittelbar subsidiär. Die Kreisumlage ist für die kreisspezifischen Aufgaben das natürliche Deckungsmittel.
- d) Der Vollständigkeit halber sei noch darauf hingewiesen, daß der Kreis auch Existenzaufgaben hat. Hier handelt es sich um die Kosten, die sich aus seiner bloßen Existenz als öffentliche Körperschaft ergeben, die weder der Aufgabenerfüllung für den Staat noch der für die Gemeinden zugerechnet werden können.

e) Alle Aufgaben der Landkreise im staatlich gebundenen oder übertragenen Wirkungsbereich, also die reinen Staatsaufgaben und die Auftragsangelegenheiten, aber auch die Pflichtaufgaben im Selbstverwaltungsbereich, betreffen Aufgaben, die sich nur für eine größere Verwaltungseinheit wirtschaftlich und sinnvoll erfüllen lassen. Dies gilt nicht nur für die realen Veranstellungen der Leistungsverwaltung auf dem Sektor der Pflichtaufgaben, sondern auch für die Angelegenheiten der reinen Verwaltung auf dem Gebiet der reinen Staatsaufgaben und der Auftragsangelegenheiten. Alle diese Aufgaben können in der Regel am Ort der lokalen Selbstverwaltung nicht erledigt werden, weil auf ihrem relativ kleinen Verwaltungsraum die ausreichende ökonomische Basis fehlt. Das Gesundheits- und Veterinärwesen etwa, dessen Aufgaben bei den Bayerischen Landratsämtern vom Vollzug des Bundesseuchengesetzes über die Bekämpfung der Brucellose des Rindes bis zur Mitwirkung bei der Tierkörperbeseitigung reichen, kann nicht auf die kreisangehörigen Gemeinden delegiert werden, weil ihr kleiner Raum solcher Verwaltungshandlungen nur selten bedürftig wird und darum keine qualifizierten oder spezialisierten Kräfte beschäftigt werden können. Erst das Landkreisgebiet mit seiner Häufung von speziellen Verwaltungserfordernissen rechtfertigt den für die sachgerechte Durchführung der Aufgabe notwendigen Personal- und Sachaufwand. Ähnlich verhält es sich in den Ländern, in denen die Landkreise Baubehörde sind. Von der bloßen Zahl der Geschäftsvorfälle in den kreisangehörigen Städten her wäre es wohl zu vertreten, diesen die Aufgaben der Baubehörde zu übertragen ¹⁾; aber die Qualität der Aufgabe erfordert spezialisiertes Personal, das die schwierige Materie des Bau- und Nachbarrechts kennt und das daher rechtsmittelfähige Baubescheide erteilen kann. Ein solcher Verwaltungsapparat lohnt sich daher in der Regel erst auf der Stufe des Landkreises.

¹⁾ In BW kann den kreisangehörigen Städten mit mehr als 10 000 E auf Antrag die Eigenschaft der Baubehörde verliehen werden.

- f) Wendet man Finanzausgleichskriterien an, so lassen sich unsere bisherigen Erkenntnisse aus der Aufgabenanalyse der Landkreise wie folgt zusammenfassen:
- (1) Alle Aufgaben, die den Landkreisen vom Staat in ihrem staatlich gebundenen Aufgabenbereich gesetzt sind, sollen vor allem einen Leistungskraftausgleich zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden durch die Landkreise herstellen. Die Landkreise sollen so die im Verhältnis zu den kreisfreien Städten wesentlich geringere Leistungskraft der kreisangehörigen Gemeinden ergänzen. Hier handelt es sich in der Regel um überörtliche Aufgaben im räumlich-gebietlichen Sinne, die nur auf dem größeren Verwaltungsraum des Landkreises ihre ökonomische Notwendigkeit oder Rechtfertigung finden. Man wird aber auch nicht verkennen dürfen, daß die Erfüllung der staatlich gebundenen Aufgaben durch die Landkreise auch auf eine gewisse Einheitlichkeit ihrer Aufgabenerfüllung hinwirkt. Primär handelt es sich jedoch um einen äußeren Ausgleich zwischen Stadt- und Landkreisen.
 - (2) Der Staat erfüllt durch die Landkreise eine andere Art der äußeren Ausgleichsaufgabe, indem er den Landkreisen infolge der Finanzausgleichsgesetzgebung allgemeine und spezielle Finanzzuweisungen gewährt, die einen Leistungskraftausgleich zwischen den Landkreisen herbeiführen sollen. Diesen Ausgleichsmechanismus, der indirekt auch die unterschiedliche Einnahmenversorgung der kreisangehörigen Gemeinden positiv beeinflusst, nennen wir den äußeren Finanzausgleich zwischen den Landkreisen.
 - (3) Ist der Landkreis in beiden Varianten des äußeren Ausgleichs lediglich Objekt des Staates, so kann sich seine innere Ausgleichsaufgabe, die angesichts der natürlichen Unvollkommenheit des gemeindlichen Finanzausgleichs erfüllt werden muß, nur im Raume seiner eigenen Selbstverwaltungsaufgaben entfalten. Je größer daher der staatlich nicht gebundene Aufgabenbereich der Landkreise ist, desto größer wird seine Möglichkeit, durch seine Ausgabenwirtschaft für einen inneren Ausgleich wirken zu können.

- (4) Eine Inkongruenz zwischen dem staatlich gebundenen und dem staatlich ungebundenen Aufgabenbereich entsteht durch die Pflichtaufgaben des Selbstverwaltungsbereiches, weil diese kategorial durch den Staat verordnet sind, andererseits aber nur nach pflichtgemäßem Ermessen durchgeführt werden müssen. Weil dadurch Pflichtaufgaben und eigene Aufgaben im Selbstverwaltungsbereich auch nebeneinander erfüllt werden können, wenn es das Nützlichkeitskalkül des Kreises erfordert, sind die Pflichtaufgaben auch für den inneren Ausgleich relevant. Der Primat der Pflichtaufgaben ist durch die staatliche Verordnung jedoch in der Regel evident. Darum sind die Pflichtaufgaben vor allem ein Mittel des äußeren Ausgleichs, sowohl zwischen Land- und Stadtkreisen, als auch zwischen den einzelnen Landkreisen eines Landes. Sie tragen jedoch insofern zum inneren Ausgleich bei, als sie in das innere Ausgleichskalkül einbezogen werden können.
- (5) Sieht man von dem Dualismus der Pflichtaufgaben ab, so zählen zum staatlich ungebundenen Aufgabenbereich der Landkreise lediglich die eigenen Aufgaben im Selbstverwaltungsbereich, sowie die kreisspezifischen Aufgaben. Erhebt sich nun die Frage, ob der Landkreis für eine von unten aufkommende Aufgabe zuständig ist, so kann seine Zuständigkeit nicht allein schon wegen der relativ großen Flächenhaftigkeit der Aufgabe begründet werden, sondern immer nur im Rahmen seiner Möglichkeiten durch seine Verpflichtung gegenüber jeder einzelnen Kreisgemeinde, im Umfang der jeweils mangelnden örtlichen Leistungsfähigkeit ergänzend einzutreten, mit dem Ziel, dadurch einen Leistungskraftausgleich zwischen den Kreisgemeinden herbeizuführen. Örtliche Aufgaben sind daher solche, die von der örtlichen Selbstverwaltung angemessen und

rechtzeitig erfüllt werden können. Um überörtliche Aufgaben handelt es sich, wenn eine Aufgabe die Leistungsfähigkeit einer örtlichen Selbstverwaltung in einem bestimmten Zeitpunkt überschreitet, die aber erfüllt werden muß, wenn der Kreis seiner inneren Ausgleichsaufgabe genügen will. Außerdem erfüllt der Landkreis noch seine Existenzaufgaben.

- (6) Insgesamt ist der Landkreis auf der Aufgabenseite durch seine ganze Wesenheit nur Komplement der kreisangehörigen Gemeinden.

- g) Die verschieden gestaltete, aber umfassende Ausgleichsbestimmung der Landkreise haben wir nun aus einer Fülle von Gründen abgeleitet: aus der Sozialstaatlichkeit, dem staatstragenden Prinzip der Subsidiarität, das auch in der staatlichen Organisation zum Ausdruck kommt, aus den einschlägigen Bestimmungen des GG, aus ihrer Stellung im kommunalen Finanzausgleichssystem, aus der natürlichen Leistungskraftdifferenz zwischen den kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden, aus der historischen Entwicklung der Landkreise, aus der Art der staatlichen Aufgabenzuweisung an sie, aus der unvermeidlichen Tatsache der natürlichen Unvollkommenheit des gemeindlichen Finanzausgleichs, sowie aus den einschlägigen Bestimmungen der LKO in den Ländern der BRD. Darum haben Gröbner ¹⁾, Berkenhoff ²⁾ und Kessler ³⁾ unrecht, wenn sie glauben, es sei nicht legitim, wenn auch

¹⁾ Vgl. Gröbner, Peter: Die Ausgleichsfunktion und Ausgleichsaufgabe der Landkreise, in: Die Gemeinde, Karlsruhe, H. 11/1961, S. 339 ff.

²⁾ Berkenhoff, Hans-Albert: Die Grenzen der Ausgleichsfunktion der Landkreise, in: Finanzwirtschaftliche Fragen der kreisangehörigen Stadt, Göttingen 1962, S. 23 ff.

³⁾ Kessler, Gerhard: Der Landkreis und seine Städte, in: Der Landkreis, H. 5/1964, S. 136.

die Ausgabenwirtschaft der Landkreise ausgleichsbezogen eingesetzt wird. Damit wird die innere Ausgleichsaufgabe verneint.

Diese Autoren meinen, die Verantwortung für einen bis in die letzte Gemeinde hinein wirksamen Finanzausgleich komme nur dem Staate zu; das soll heißen, daß der Kreis nur Objekt des kommunalen Finanzausgleichs sein darf. In idealer Weise formuliert dagegen Dufhues die strittige innere Ausgleichsaufgabe der Landkreise, wenn er sagt: " Die Ausgleichsmöglichkeiten des Landes sind notwendigerweise beschränkt und können schlechterdings nicht jene Dichte erreichen, kraft derer sie in der Ebene der kreisangehörigen Gemeinden bis zum letzten voll wirksam werden können. Bei dieser Lage gibt es nur zwei Alternativen: entweder auf diesen restlichen Ausgleich zu verzichten, oder aber in gemessenem Umfang die eigenen Mittel des Kreises für einen solchen Ausgleich nutzbar zu machen. Ich halte die erste Alternative für nicht vertretbar, weil es einfach nicht angeht, damit wertvolle Glieder der Kreisgemeinschaft abfallen zu lassen und ihre Einwohner zu Stiefkindern der kommunalen Sorge zu degradieren. Rechtlich und sachlich bin ich der Meinung, daß eine auch nur finanzielle Hilfe für solche Gemeinden schon in dem Charakter des Landkreises als gebietskörperschaftlicher Gemeindeverband ihre Rechtfertigung findet. Es ist doch Sinn des Gesetzes, daß sich aus der örtlichen Tätigkeit der Gemeinden und der überörtlichen Arbeit des Landkreises eine möglichst geschlossene und einheitliche kommunale Leistung ergibt... " 1).

1) Dufhues, Hermann: Der Landkreis...a.a.O., S. 17 u. 18.

II. Der Einfluß der Landkreisfinanzierung auf die kommunale Selbstverwaltung

1. Die wesensbedingte Entsprechung von Aufgaben und Einnahmen der Landkreise

Wenn wir die Einnahmenseite der Landkreise betrachten, so wird noch klarer als bei der Bestimmung ihrer Ausgleichsaufgaben, daß sie ein wichtiges Instrument des kommunalen Finanzausgleichssystems sind.

Auf der Aufgabenseite wird die Absicht des Staates, durch die Institution des Landkreises einen äußeren Ausgleich zwischen Stadtkreisen und kreisangehörigen Gemeinden und einen inneren Ausgleich im Kreisraum herbeizuführen, erst durch entsprechende Verwaltungshandlungen und Ausgabenbeschlüsse der Kreisverwaltungen und der Beschlußorgane des Landkreises erreicht; durch seine Haupteinnahmen wird der Landkreis direkt und unmittelbar zum Träger staatlicher Ausgleichsziele. Die ausgleichende Wirkung tritt hier durch die Mittel der staatlichen Finanzausgleichsgesetzgebung - die Kreisumlage und die Landkreis-Schlüsselzuweisungen - ein, die alle Landkreise eines Landes in einen Ausgleichsmechanismus einbeziehen. Darum ist der Landkreis durch seine Haupteinnahmen vor allem Objekt des kommunalen Finanzausgleichs. Die Objektstellung ist vollkommen beim Landkreis-Schlüsselausgleich; nur bei der Kreisumlage wird sie dadurch eingeschränkt, daß ihre Hebesätze bedarfsgerecht manipuliert werden können.

- a) Aus der Rechtsnatur der Landkreise als Gebietskörperschaft fließen ihre Einnahmen aus Steuern ^{1) 2)}, Beiträgen und Gebühren, sowie Erträgen aus Kapitalvermögen; seinem Charakter als Gemeindeverband gemäß sind ihm die kreisangehörigen Gemeinden umlagepflichtig ³⁾. Außerdem ist es ihnen - nach Maßgabe der Landesgesetzgebung - möglich, Zuschläge zu den Realsteuern zu erheben ^{4) 5)}. In allen Ländern werden die Landkreise im kommunalen Finanzausgleich wie Gemeinden behandelt: Sie erhalten allgemeine und spezielle Finanzausweisungen. Daß die Struktur der Landkreiseinnahmen in den letzten Jahrzehnten im wesentlichen unverändert geblieben ist,

1) Gem. Art. 106 Abs. 6 GG.

2) Kleine Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis, die von den Ländern zugestanden werden, wie etwa die Schankerlaubnis- und die Jagd- und Fischereisteuer in allen Ländern, in manchen Ländern auch die Vergnügungssteuer, oder (und) die Hundesteuer.

3) Auch Berkenhoff kommt zu dem Schluß, daß die Kreisumlage dem Charakter des Landkreises als Gemeindeverband entspricht. (Vgl. Berkenhoff, Hans-Albert: Die Ausgleichsaufgabe des Landkreises, in: der Gemeindehaushalt, H. 8/1959, S. 144.)

4) Gem. Art. 106 Abs. 6 GG. - Von diesem Recht hat noch niemand Gebrauch gemacht, weil es politisch nur mit größten Schwierigkeiten durchzusetzen wäre.

5) Das Gutachten zur Finanzreform (a.a.O., Tz. 217 f.) schlägt eine Neuformulierung des Art. 106 vor; danach können die Realsteuern und eine Gemeinde-Einkommensteuer nach Maßgabe der Landesgesetzgebung nur noch für Umlagen in Anspruch genommen werden. Damit wäre das Zuschlagsrecht der Länder und GV aufgehoben.

zeigt folgende Übersicht:

Einnahmen vH.	1932 ¹⁾	1953 ²⁾	1962 ³⁾
Kreissteuern	10,0	5,0	5,4
Kreisumlage	52,2	48,0	41,2
Staatszuschüsse ⁴⁾	37,8	47,0	53,4

Da die Einnahmen der Landkreise aus öffentlichen Abgaben, insbesondere Steuern, relativ unbedeutend sind und Kreisumlage und Staatszuschüsse (durch den Landkreis-Schlüssel und spezielle Finanzausgleichszuweisungen) infolge der Satzung des kommunalen Finanzausgleichs empfangen werden, ist ersichtlich, daß die Landkreise vor allem durch den kommunalen Finanzausgleich finanziert werden. Da die Landkreise, wie wir ausführlich dargelegt haben, vor allem für den Staat und für die Gemeinden tätig werden, kommen dementsprechend vor allem der Staat durch seine Zuweisungen und die Gemeinden durch die Kreisumlage für seine Kosten auf. Daß der Staat mit der Kreisumlage noch einen Ausgleichseffekt beabsichtigt, ist jetzt von sekundärer Bedeutung. Die Landkreise sind eben keine ursprünglichen Gebietskörperschaften mit spezifisch eigenen Aufgaben in nennenswertem Umfang, sie werden vor allem für den Staat und für die Gemeinden tätig, damit diese ihre Aufgaben besser erfüllen können. Der Hauptgrund für diese dienende Doppelfunktion der Landkreise ist, daß Länder und Gemeinden ohne sie dem Staatsziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nicht gerecht werden können. Darum ist es dem Wesen der Landkreise angemessen, wenn sie ihre Finan-

-
- 1) Nach Wagener, Frido : Die Städte...a.a.O., S. 162.
 - 2) Nach Hacker, Horst : Finanzausgleich, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 3. Bd., Berlin, Göttingen und Heidelberg 1959, S. 351.
 - 3) Stat. Bundesamt: Reihe I, II, Jahresabschlüsse, Kommunalfinanzen 1962, Stuttgart und Mainz 1964.
 - 4) Alle Arten von staatlichen Zuschüssen.

zierung von ihren beiden staatsorganisatorischen Nachbarn empfangen, für die sie ins Leben gerufen worden sind und für die sie im Dienst eines höheren Staatsziels tätig werden. Das Gutachten zur Finanzreform teilt diese Auffassung vom Wesen der Landkreise, wenn es feststellt: " Der Verbandscharakter der Landkreise ist heute noch so deutlich ausgeprägt, daß eine passende und ausreichende Finanzausstattung... durch Umlagen auf die Gemeinden und durch Finanzzuweisungen gesichert werden kann " ¹⁾. Reinicke glaubt, daß der hohe Finanzierungsanteil durch staatliche Zuweisungen nur die starke Inanspruchnahme des Landkreises durch den Staat honoriert; dagegen solle die Kreisumlage vor allem zur Befriedigung des Bedarfs zur Verfügung stehen, der durch die ergänzende Tätigkeit des Landkreises als Gemeindeverband bei der Erfüllung an sich gemeindlicher Aufgaben entsteht ²⁾. Auch Stecker tritt dieser Auffassung in bezug auf die Finanzzuweisungen bei, wenn er darauf hinweist, daß die Finanzzuweisungen nach Umfang und Entstehungsgeschichte für die Gemeinden etwas anderes bedeuten als für die Landkreise. Im Gemeindebereich sind sie eine Aushilfe für steuerschwache Gemeinden, bei den Landkreisen sind sie Äquivalent für die Übernahme staatlicher Aufgaben ³⁾.

Die Erkenntnis des Gutachtens zur Finanzreform von der wesensimmanenten Entsprechung von Aufgaben- und Einnahmenstruktur der Landkreise ist auch schuld daran, daß diese folgerichtig nicht als Problem einer Finanzreform angesehen und darum nur am Rande behandelt werden ⁴⁾. Indem dieses Gutachten durch

-
- 1) Kommission für die Finanzreform: Gutachten...a.a.O., Tz.316.
 - 2) Reinicke, Hané-Eckart : Der Landkreis...a.a.O., S. 78 u. 79.
 - 3) Vgl. Stecker, Josef : Die Finanzfragen der Landkreise, in: Kommunale Finanzen, Bd. 8 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Stuttgart 1960, S. 80.
 - 4) Kommission für die Finanzreform: Gutachten...a.a.O., Tz.316.

die Formulierung des zitierten Satzes die Kreisumlage vor den Finanzzuweisungen erwähnt, wird die besondere Bedeutung der Kreisumlage für die Ausgleichstätigkeit der Landkreise hervorgehoben. Die Gutachter haben offensichtlich klar gesehen, daß sich die Finanzierungsprobleme der Landkreise durch eine Verbesserung des horizontalen Länderfinanzausgleichs, der Gemeindefinanzen und des gemeindlichen Schlüsselenausgleichs lösen lassen.

- b) Dem Wesen der Landkreise wird gerecht, daß die Einnahmen aus öffentlichen Abgaben, insbesondere Steuern, relativ gering sind. Naheliegend ist, daß in diesem Zuteilungssystem die öffentlichen Abgaben nur dazu bestimmt sein können, den rein existentiellen Bedarf der Landkreise zu decken. Die Personalkosten als Beispiel sind nur zu jenem Teil zu den Existenzkosten zu rechnen, als sie für die Durchführung der existentiellen Aufgaben erforderlich werden. Der weitaus größte Teil der Personalkosten ist daher ein Teil der Gesamtkosten für die Durchführung des staatlich gebundenen und des staatlich ungebundenen Wirkungsreiches.
- c) Seit 1958 ist das Aufkommen der Kreisumlage in der BRD vor allem durch das Wachstum der Gemeindesteuern und der gemeindlichen Schlüsselzuweisungen von 848,9 auf 1.157 Mill. DM im Jahre 1963 angestiegen ¹⁾. Vergleichsweise erbrachten die Bezirksumlagen 1963 527,0, die Amtsumlagen 220,2 und die Landesumlagen ²⁾ 29,7 Mill. DM ³⁾. Die jährlichen Gesamtausgaben der Landkreise lagen 1964/65 bei 5 Mrd. DM; ihr Anteil an den kommunalen Gesamtausgaben macht seit Jahren rd. 15 vH. aus ⁴⁾.

1) Stat. Bundesamt: Fachserie L, Finanzen und Steuern, Allg. Finanzzuweisungen und Umlagen der Gemeinden 1963, Stuttgart und Mainz, S. 10.

2) In Niedersachsen, Bayern, BW und im Saarland.

3) Stat. Bundesamt: Fachserie L, Finanzen und Steuern, Allg. Finanzzuweisungen und Umlagen der Gemeinden 1963, Stuttgart und Mainz, S. 10.

4) Vgl. Wagener, Frido: Verwaltung der Kreise...a.a.O., S. 31.

Die Gesamteinnahmen der Landkreise setzen sich heute zu rd. einem Drittel aus der Kreisumlage, zu 40 vH. aus den Schlüsselzuweisungen und den speziellen Finanzaufzuweisungen der Länder an sie und der Rest aus den sonstigen Einnahmen zusammen ¹⁾. Unter den sonstigen Einnahmen ist das Aufkommen aus Gebühren weit höher als die Steuereinnahmen. Nach Reinicke betrugen beispielsweise in Niedersachsen im Jahre 1962 die Gebühreneinnahmen der Landkreise 10 vH. und die Steuereinnahmen dagegen nur 3 vH. der Einnahmen der ordentlichen Rechnung ²⁾. Diese relativ hohen Gebühreneinnahmen werden vor allem durch die Erledigung der Aufgaben im staatlich gebundenen oder übertragenen Wirkungsbereich erzielt. Das besagt jedoch nichts anderes, als daß der die Verwaltungshandlungen beanspruchende Bürger selbst zu den Kosten des übertragenen Wirkungsbereiches beiträgt. Insofern bleibt unsere These von der grundsätzlichen Entsprechung von Aufgaben- und Einnahmenstruktur der Landkreise uneingeschränkt gültig.

1) Vgl. Wagener, Frido : Verwaltung der Kreise...a.a.O., S. 31. u. 32.

2) Vgl. Reinicke, Hans-Eckart : Der Landkreis...a.a.O., S. 78.

2. Modell des strukturellen Grundgleichgewichts der Kreisfinanzierung sowie der Ursachen und Folgen von Abweichungen

Zuletzt haben wir festgestellt, daß die Landkreise vor allem für den Staat und für die Gemeinden tätig werden und daß sie daher ihre Finanzierung folgerichtig vom Staat durch Finanzzuweisungen und von den Gemeinden durch die Kreisumlage empfangen. Den Einnahmen der Landkreise aus öffentlichen Abgaben konnte lediglich die Aufgabe zugeschrieben werden, die Kosten des existentiellen Bedarfs zu decken. Insofern ist es dem Charakter der Aufgaben der Landkreise angemessen, wenn wir als eine Bedingung des strukturellen Grundgleichgewichts der Kreisfinanzen ansehen, daß der Umfang der staatlichen Mittelzuweisungen an sie in einer Periode die Kosten der staatlichen Aufgabendelegation an diese in einer Periode genau aufwiegt. Es muß darauf hingewiesen werden, daß es sich hierbei nicht nur um eine bloße Annahme handelt, sondern um eine gesetzliche Verpflichtung. Denn alle Länder in der BRD haben sich in ihren LV verpflichtet, einen finanziellen Ausgleich zu schaffen, wenn den Landkreisen (wie auch den Gemeinden) an sich staatliche Aufgaben zur Erledigung übertragen werden. Die Länder nehmen nun an, daß die den Landkreisen durch die Erfüllung dieser an sie übertragenen Aufgaben entstehenden Kosten durch die Finanzzuweisungen an sie abgegolten werden. Es ist zu beachten, daß es jetzt nicht um einen einzelnen Landkreis geht; es wird nur angenommen, daß der Staat allen Landkreisen jene Kosten erstattet, die ihnen durch die Durchführung der vom Staat übertragenen Aufgaben in dieser Periode entstehen. Es bleibt also außer Betracht, nach welchen Grundsätzen die einzelnen Landkreise finanziert werden. Systemgerecht müssen wir weiter annehmen, daß die den Landkreisen in dieser Periode zufließenden Einnahmen aus öffentlichen Abgaben die Kosten ihres existentiellen Bedarfs genau decken. In diesem idealtypischen Fall müßte

die Kreisumlage - sowohl als Deckungsposten für die Kosten des übertragenen Wirkungskreises als auch als restliches Deckungsmittel - genau jenen Finanzbedarf hervorbringen, der erforderlich ist, um den Kosten ihrer eigenen Aufgaben - also ihrer überörtlichen Aufgaben, die ihre innere Ausgleichsaufgabe ausmachen - zu entsprechen. Die Kreisfinanzierung befindet sich jetzt im strukturellen Grundgleichgewicht. Von der Möglichkeit der Landkreise, Ungleichgewichtslagen temporär durch Verschuldung zu beseitigen, wollen wir absehen, damit die eigentlichen Probleme klar hervortreten.

- a) Im strukturellen Grundgleichgewicht erkennt man, daß die Kreisumlage nicht die Aufgabe haben kann, auch zu den Kosten des übertragenen Aufgabenkreises beizutragen. In dem Maße, in dem die Kreisumlage auch Aufgaben finanzieren muß, die den Landkreisen vom Staat übertragen worden sind, verringert sich die für die Erfüllung ihrer überörtlichen Aufgaben notwendige Ulagemasse. Eine solche Situation - die Unterdeckung der übertragenen Aufgaben der Landkreise - zeigt sich gegenwärtig in der BRD. Hier kann festgestellt werden, daß der übertragene Aufgabenbereich der Landkreise weit überwiegt, während auf der anderen Seite der Anteil der staatlichen Finanzzuweisungen, wie wir gesehen haben, nur 40 vH. ihrer Gesamteinnahmen ausmacht. Die Kreisumlage, die mit einem Drittel an den Gesamteinnahmen beteiligt ist, muß also auch teilweise die Kosten von übertragenen Aufgaben abdecken. Das gegenwärtige Verhältnis zwischen dem Umfang der den Landkreisen übertragenen Aufgaben und dem Anteil der staatlichen Finanzzuweisungen an den Gesamteinnahmen der Landkreise läßt erkennen, daß die Länder ihrer gesetzlichen Deckungspflicht nur in unzureichendem Maße nachkommen. Vor allem sind es die sozialen Aufgaben der Landkreise als Teil des übertragenen Aufgabenbestandes, die immer mehr Mittel absorbieren, welche die Kreisumlage für die Finanzierung der überörtlichen Aufgaben angeschafft hat.

Diese Tendenz hat seit dem Inkrafttreten des Bundessozialhilfegesetzes am 1. Juni 1962 ¹⁾ und des Jugendwohlfahrtsgesetzes ²⁾ am 1. Juli 1962 in alarmierender Weise zugenommen. Dies beweist eindrucksvoll die im Februar 1968 vom Landkreistag BW vorgelegte Sozialstudie ³⁾. Dort wird nachgewiesen, daß vor allem durch die Auswirkungen der beiden zitierten Sozialgesetze, welche die Stadt- und Landkreise zu Trägern der örtlichen Sozialhilfe bestimmt haben, eine starke Beschränkung der Fähigkeit der Landkreise eingetreten ist, auch ihre überörtlichen Aufgaben angemessen zu erfüllen. Weil das neue Fürsorgerecht den Menschen einen umfangreichen Katalog von Hilfemöglichkeiten "in besonderen Lebenslagen" eröffnet, hat sich der soziale Zuschußbedarf ⁴⁾ der 63 Landkreise in BW je E von Anfang 1963 bis Ende 1967 um 81,45 vH. erhöht ⁵⁾. 1963 überstiegen noch die Leistungen des kommunalen Finanzausgleichs an die Landkreise in BW deren soziale Ausgaben um 31,77 vH.; 1967 dagegen haben die Sozialausgaben allein die Leistungen des Finanzausgleichs an die Landkreise übertroffen ⁶⁾.

In BW müssen also die sozialen Aufgaben teilweise und die anderen den Landkreisen übertragenen Aufgaben völlig durch die Kreisumlage finanziert werden. Ähnlich sind die Verhältnisse in den anderen Bundesländern. - Immer wenn die staatlichen Zuweisungen an die Landkreise die Kosten ihrer übertragenen Aufgaben nicht voll ausgleichen, müssen Teile des Aufkommens aus der Kreisumlage zweckfremd verwendet werden.

1) BGBI. I S.815.

2) BGBI. I S.1205.

3) Landkreistag BW: Die Entwicklung der Sozialausgaben und der allgemeinen Deckungsmittel seit Inkrafttreten des Bundessozialhilfegesetzes bei den Landkreisen in BW (Sozialstudie); in: Landkreisnachrichten BW, H. 2/1968.

4) Der Zuschußbedarf ist der Betrag, um den die Bruttoausgaben die bei den betreffenden Haushaltsstellen eingegangenen Einnahmen übersteigen.

5) Landkreistag BW: Die Entwicklung...a.a.O., S. 16.

6) Ebenda, S. 17.

Da die Kreise mit der Kreisumlage über ein restliches Deckungsmittel verfügen, können sie ihr Finanzierungs-gleichgewicht einfach dadurch wieder herstellen, daß sie die Umlage nun wieder in dem Umfange erhöhen, in dem Teile der Kreisumlage zweckfremd verwendet werden mußten. Die dadurch eintretende Überspannung des Hebesatzes der Kreisumlage engt den Wirkungsbereich der örtlichen Selbstverwaltungen auf unzulässige Weise ein. Der überörtliche Aufgabenbereich der Landkreise weitet sich entsprechend aus. In dem Maße also, in dem der Staat die Kosten seiner Aufgabendelegation unterdeckt, hat die kommunale Selbstverwaltung Schaden genommen.

- b) Die umgekehrte Wirkung tritt ein, wenn die Kosten des übertragenen Aufgabenbereiches der Landkreise durch den Staat überdeckt werden. Ceteris paribus muß nun die Kreisumlage gesenkt werden, weil die Landkreise jetzt mehr Mittel besitzen, als sie für die Erfüllung der übertragenen Aufgaben benötigen. Der positive Saldo aus den staatlichen Finanzzuweisungen, der die Kreisumlage entlastet, weitet entsprechend den Aktionsradius der kommunalen Selbstverwaltung aus. Immer ist es die Kreisumlage als restliches Deckungsmittel, welche Unter- oder Überdeckungen der Kosten der übertragenen Aufgaben auf den Umfang der kommunalen Selbstverwaltung überträgt. Je höher nun diese Kosten überdeckt werden, desto geringer wird die Umlagebelastung der kreisangehörigen Gemeinden, so daß bei Anhalten dieses Prozesses eine Kreisumlage am Ende überflüssig wäre. In der Wirklichkeit braucht jedoch das kommunale Finanzausgleichssystem immer eine genügend hohe Kreisumlage, wenn es in bezug auf die kreisangehörigen Gemeinden nicht an ausgleichender Wirkung einbüßen soll. Außerdem ist eine genügend hohe Kreisumlage das einzige Mittel, um auch die abundanten Gemeinden, die wegen ihrer überragenden Steuerkraft außerhalb des gemeindlichen Schlüsselausgleichs stehen, in den kommunalen Steuerkraftausgleich wenigstens teilweise einzubeziehen. -

Wird jedoch im Falle der staatlichen Kostenüberdeckung die Kreisumlage nicht gesenkt, so haben die Kreise im Ausmaß der erhöhten Umlage die kommunale Selbstverwaltung auf unzulässige Weise eingeengt und ihren eigenen Spielraum zur Aufgabenerfüllung ungebührlich ausgeweitet.

- c) Würde der Staat ein bestehendes strukturelles Grundgleichgewicht der Kreisfinanzierung dadurch stören, daß er die Einnahmen der Landkreise aus öffentlichen Abgaben, insbesondere aus Steuern, erhöht, so muß die Kreisumlage diesen Mittelzufluß wiederum an die örtlichen Selbstverwaltungen weitergeben. Denn die Einnahmen der Landkreise aus öffentlichen Abgaben sind jetzt höher als die existentiell bedingten Kosten. Würden sich ceteris paribus solche Mehreinnahmen ständig erhöhen, so wären die Folgen genau die gleichen wie bei einer zunehmenden Überdeckung der Kosten des übertragenen Aufgabenkreises durch Finanzzuweisungen. Das ist auch der Grund, daß die Landkreise noch nie bedeutende eigene Steuereinnahmen gehabt haben; denn je mehr solche Einnahmen die Kosten ihrer bloßen Existenz übersteigen, desto mehr müssen die Landkreise mit der primären Allzuständigkeit der Gemeinden in Konflikt geraten. Einer Erhöhung der Steuerteilhaberschaft der Landkreise, an der ihnen aus verständlichen Gründen von jeher gelegen ist, steht aber noch ein anderer Grund entgegen. Da die Rechtssatzung als Kreise nicht nur die Land- sondern auch die Stadtkreise ansieht, müßte eine solche Erhöhung schon aus Rechtsgründen auch den wesentlich leistungsstärkeren Stadtkreisen zugestanden werden. Der natürliche Steuerkraftvorsprung der kreisfreien Städte vor den kreisangehörigen Gemeinden müßte sich jetzt noch erhöhen, weil einem Mehr der Landkreise ein Noch-Mehr der Stadtkreise gegenüberstehen würde. Die äußere Ausgleichsaufgabe der Landkreise in bezug auf die Stadtkreise würde weiter erschwert. - Decken die Einnahmen

der Landkreise aus öffentlichen Abgaben ihre existentiellen Kosten nicht, so muß wiederum eine Überspannung der Kreisumlage mit all ihren negativen Folgen für die örtliche Selbstverwaltung eintreten und umgekehrt.

- d) Gehen wir von einer Gleichgewichtsstörung der Kreisfinanzierung aus, die dadurch erfolgt, daß sich der überörtliche Aufgabenkreis der Landkreise erweitert, weil die örtliche Selbstverwaltung - ganz oder teilweise - nicht in der Lage ist, eine neu aufkommende, an sich gemeindliche Aufgabe zu erfüllen. Dieser sehr gegenwartsnahe Fall tritt ein, wenn die globale Finanzkraft der Gemeinden nicht ihrem globalen Finanzbedarf aufgrund ihrer Selbstverwaltungsaufgaben entspricht, oder wenn der Staat den Gemeinden Aufgaben überträgt, ohne für einen Kostenausgleich zu sorgen. Die Kreisumlage muß nun unter unseren Modellbedingungen im Umfang der mangelnden örtlichen Leistungsfähigkeit erhöht werden, was der Ausweitung des überörtlichen Aufgabenkreises der Landkreise entspricht. Nehmen solche Aufgaben zu, so wird mit zunehmender Anspannung der Kreisumlage die örtliche Selbstverwaltung immer mehr zugunsten des überörtlichen Wirkungskreises der Landkreise zurückgedrängt. Die Kreisumlage nimmt nun den Gemeinden weit über das zulässige Maß hinaus Finanzkraft, um sie auf die Ebene des Landkreises zu verlagern. Da die Kreisumlage ceteris paribus der Ausdehnung des überörtlichen Aufgabenkreises der Landkreise ohne Rücksicht auf die Ursachen folgen kann, muß eine Aufgabenexpansion von unten her unter der Bedingung einer gemeindlichen Finanzmisere allmählich zu einer völligen Auflösung der kommunalen Selbstverwaltung führen. Die legale Zuständigkeit beider Gebietskörperschaften kehrt sich jetzt um; die prinzipielle Allzuständigkeit der Gemeinden würde zunehmend ausgehöhlt. Eine solche Tendenz besteht immer in Zeiten, in denen die Finanzausstattung der Gemeinden unzureichend ist, oder (und) wenn die qualitativen Mängel des kommunalen Steuersystems den gemeindlichen Schlüssel-

ausgleich schon quantitativ vor eine unlösbare Aufgabe stellen, oder (und) wenn der gemeindliche Schlüsselausgleich nur unzureichend ausgleichsbezogen ist. Würde nun durch eine Finanzreform die gemeindliche Finanzausstattung quantitativ verbessert, so würde sich auch die Umlagekraft der Landkreise erhöhen; jetzt könnten sowohl Gemeinden als auch Landkreise ihre Aufgabenpflöcke weiter stecken. Tritt auch eine qualitative Reform ein und werden die Finanzkraftunterschiede zwischen den Gemeinden verringert, so würde auch der überörtliche Aufgabenbereich der Landkreise geringer. Die Ausgabenwirtschaft würde für die Erfüllung der inneren Ausgleichsaufgabe weniger Geld benötigen. Durch die Abhängigkeit der Kreisfinanzierung von der Finanzkraft der kreisangehörigen Gemeinden über das restliche Deckungsmittel der Kreisumlage überträgt sich die Qualität jeder Finanzreform auch auf den Umfang der überörtlichen Aufgaben der Landkreise. Dieser Fall einer Gleichgewichtsstörung durch einen nicht zu bewältigenden Aufgabenzuwachs auf der Gemeindestufe gestattet eine wichtige Einsicht: Selbst wenn es durch eine umfassende Gemeindefinanzreform gelänge, und actu eine befriedigende Lösung des kommunalen Steuerkraftausgleichs schon auf der Gemeindestufe herbeizuführen, so müßte bei den Gemeinden durch einen Aufgabenzuwachs sofort wieder eine Finanzierungslücke entstehen, wenn das kommunale Steuersystem nicht genügend wachstumsreagibel ist. Im Teil A) I) 5.) haben wir dieses Spannungsverhältnis zwischen der Notwendigkeit einer qualitativen Verbesserung des kommunalen Steuersystems und dem Erfordernis seiner Wachstumsreagibilität kennengelernt, das nur durch einen Kompromiß in der Form eines Steuersystems mit mäßiger Wachstumsreagibilität gelöst werden kann. Diese notwendige Qualitätseinbuße des Steuersystems, die als Tribut an seine Wachstumsnotwendigkeit angesehen werden muß, kann aber nur durch einen verbesserten kommunalen Finanzausgleich kompensiert werden, in dem jetzt die Landkreise durch ihre generelle Ausgleichsbestimmung,

vor allem aber durch die Erfüllung ihrer überörtlichen Aufgaben (= innere Ausgleichsaufgaben), eine letztlich entscheidende Rolle spielen.

Finanzpolitisch gesehen ist der überörtliche Aufgabenkreis der Landkreise nur dann legal, wenn der Staat seine Verpflichtung erfüllt hat, die Gemeinden und Landkreise ausreichend zu finanzieren; denn dann können sich die eigenen Aufgaben der Landkreise nur auf die unvermeidlichen Leistungskraftunterschiede zwischen den Kreisgemeinden beziehen, die sich aus der natürlichen und methodischen Unzulänglichkeit des gemeindlichen Finanzausgleichssystems zwangsläufig ergeben müssen. Finanziert jedoch der Staat Gemeinden und Landkreise in diesem Sinne unvollkommen, so trifft er damit letztlich immer nur die kommunale Selbstverwaltung, weil sich der Kreis mit Hilfe seiner Umlage an dieser schadlos halten kann.

- e) Die Gefahr einer langsamen Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung durch neue Aufgaben, die von der örtlichen Selbstverwaltung wegen mangelnder Leistungsfähigkeit nicht erfüllt werden können, ist auch dann evident, wenn der Staat solche Aufgaben sofort zu Pflichtaufgaben der Landkreise erklärt und sie damit in den übertragenen Aufgabenbereich verweist. Da der Staat jetzt auch verpflichtet ist, für die Kosten aufzukommen, haben sich scheinbar weder der Umfang der örtlichen Selbstverwaltung noch der überörtliche Aufgabenbereich der Landkreise verändert. Da aber die neue Aufgabe der Allzuständigkeit der Gemeinden entzogen wurde, ist der Umfang der kommunalen Selbstverwaltung dennoch geringer geworden. Lediglich der überörtliche Aufgabenbestand der Landkreise ist nicht verändert worden. Würde der Staat so im Zuge eines durch die Gemeinden nicht zu bewältigenden Aufgabenzuwachses von unten her - wie es in den letzten Jahren durch das explosionsartige Anwachsen des Infrastrukturbedarfs der Fall war - ständig neue Pflichtaufgaben deklarieren, so würde das Gleichgewicht der Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden und Landkreisen immer mehr zu-

gunsten der Landkreise verschoben. Zwar würden sich die eigenen Aufgaben der Landkreise nicht erweitern, aber die übertragenen Aufgaben würden ihren Anteil an den Gesamtaufgaben der Landkreise auf Kosten der kommunalen Selbstverwaltung ständig erhöhen. Becker meint treffend:

" Der Staat darf die kommunale Selbstverwaltung weder ihrer wesentlichen Aufgaben entblößen, noch hinsichtlich der kommunalen Aufgaben finanziell aushöhlen, noch durch maßlose Aufgabenübertragungen an der Regelung örtlicher Angelegenheiten hindern. " 1)

- f) Wie wir bei der Schilderung der Gründe, die in einem einzelnen Landkreis die Höhe der Kreisumlage beeinflussen, noch sehen werden, kann es auch vorkommen, daß eine Gleichgewichtsstörung durch die Kreisorgane selbst verursacht wird, indem sie die Kreisumlage zu hoch oder zu niedrig festsetzen. Ist die Kreisumlage zu hoch, so haben sich die Kreise *ceteris paribus* mehr Geld beschafft, als die Erfüllung der eigenen Aufgaben kostet. Der Kreis war zwar durch seine Ausgabenwirtschaft in der Lage, jede einzelne Gemeinde so zu unterstützen, daß eine gleichwertige kommunale Daseinsvorsorge in allen Gemeinden entstand; durch den überspannten Teil der Kreisumlage hat er jedoch die kommunale Selbstverwaltung eingeschränkt und seinen eigenen Aufgabenkreis künstlich erhöht. Denn *ceteris paribus* kann er den Einnahmenüberschuß jetzt angesichts der Tatsache, daß der Kreishaushalt ja ausgeglichen sein muß, nur dazu verwenden, eine für die ferne Zukunft gedachte Gemeindeaufgabe schon jetzt zur Kreis Aufgabe zu machen. Ein Projekt also, das erst den Rang einer gegenwärtigen Gemeindeaufgabe erhalten hätte, wenn sich die Kreisgemeinden in einer späteren Periode gemeinsam einem höheren Niveau der kommunalen

1) Vgl. Becker, Erich : Kommunalverwaltung und Staatsverwaltung, in: Zur Struktur der deutschen Verwaltung, Bd. 33 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Berlin 1960, S. 70.

Bedürfnisbefriedigung hätten zuwenden können.

Setzen die Kreisorgane die Kreisumlage zu niedrig fest, was aus noch darzustellenden Gründen gerade in Rezessionsperioden häufig der Fall sein kann, so kann der Kreis seine Ausgleichsverpflichtung gegenüber der unterschiedlichen Leistungsskala seiner Gemeinden nicht erfüllen.

- g) Das Modell des strukturellen Grundgleichgewichts, das sehr wirklichkeitsnahe Aufschlüsse insbesondere darüber liefert, wie die Struktur der Landkreisfinanzierung die Beziehungen zwischen Staat, Landkreisen und Gemeinden beeinflusst und wie sehr Rechtssatzung und Wirklichkeit auseinanderklaffen können, hat nachgewiesen, daß die Gemeinden, wenn die Kreisumlage ihre restliche Deckungspflicht erfüllt, in folgenden Fällen Teile ihrer Allzuständigkeit an die Landkreise verlieren müssen:

- (1) Wenn der Staat seine Verpflichtungen mißachtet, jene Aufgaben voll zu finanzieren, die er den Landkreisen übertragen hat;
- (2) Wenn der Staat den Landkreisen geringere Einnahmen aus öffentlichen Abgaben zugesteht, als es deren existentielle Kosten erfordern;
- (3) Wenn der Staat seine Verpflichtung ignoriert, Finanzbedarf und Finanzkraft der Gemeinden insgesamt, wie in ihrem Verhältnis zueinander, auf die bestmögliche Weise in Einklang zu bringen;
- (4) Wenn die Kreisumlage durch die Kreisorgane selbst höher festgesetzt wird, als es für die Deckung der Kosten der eigenen oder überörtlichen Aufgaben notwendig ist.

III. Der Ausgleichsmechanismus auf der Einnahmenseite als Vollendung des kommunalen Finanzausgleichssystems

1. Der interkommunale Finanzausgleich durch die Kreisumlage

Es gilt nun zu beschreiben, nach welchen Grundsätzen jeder einzelne Landkreis sowohl für sich allein gesehen als auch im Verhältnis zu allen anderen Landkreisen durch Finanzzuweisungen und Kreisumlage als Mittel des kommunalen Finanzausgleichs finanziert wird. Die sonstigen Einnahmen der Landkreise, insbesondere aus öffentlichen Abgaben, werden ihnen bei den Finanzzuweisungen nicht angerechnet, so daß man davon ausgehen kann, daß auch der Finanzausgleich diese Einnahmen lediglich als Äquivalent für die existentiellen Kosten der Landkreise betrachtet, wie wir es bereits im strukturellen Grundgleichgewicht angenommen haben. - Befassen wir uns zuerst mit der Kreisumlage, die von den kreisangehörigen Gemeinden aufgebracht werden muß, nachdem sie ihre Zuweisungen aus dem gemeindlichen Schlüsselausgleich empfangen haben ¹⁾.

Der gemeindliche Schlüsselausgleich hatte die Aufgabe, die Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden einzuebnen; als Resultat dieses Ausgleichssystems entstanden die Steuerkraftsummen der kreisangehörigen Gemeinden, die nun ihre jetzt weniger unterschiedliche, absolute Finanzkraft ausdrücken. Weil die Kreisumlage die Steuerkraftsummen der Kreisgemeinden mit einem bestimmten Vornhundert-satz (Hebesatz) belastet, also die abnehmende Finanzkraft einer Gemeinde zunehmend schont, wirkt sie wie der gemeindliche Schlüsselausgleich, der die abnehmende

1) In der Regel überweisen die Länder die gemeindlichen Schlüsselzuweisungen ratenweise an die Landkreise, die gleich ihre Kreisumlage einbehalten und dann den noch verbleibenden Zuweisungsbetrag an die Gemeinden weiterleiten.

Steuerkraft zunehmend auffüllt. Je größer daher die Finanzkraft einer Gemeinde ist, desto höher wird ihre effektive, absolute Umlagebelastung. Sind beispielsweise zwei Gemeinden gleicher Größe und mit gleicher Bedarfsmeßzahl aus dem gemeindlichen Schlüsselausgleich mit Steuerkraftsummen von 10 000 und 5000 DM hervorgegangen, so muß bei einem Hebesatz der Kreisumlage von 30 vH. die erste Gemeinde 3000 DM, die zweite dagegen nur 1500 DM an den Landkreis abführen. Daher hat die Kreisumlage den Steuerkraftausgleich zwischen den Gemeinden, den der gemeindliche Schlüsselausgleich durchgeführt hat, durch einen Finanzausgleich zwischen den Gemeinden fortgesetzt, bevor sie in die Kasse der Landkreise fließt. Die Systeme des gemeindlichen Schlüsselausgleichs und der Kreisumlage unterscheiden sich nur darin, daß dieser einer bestimmten Steuerkraft einen fiktiven Finanzbedarf gegenüberstellt und seine Leistungen von dem Verhältnis zwischen diesen beiden Bezugsgrößen abhängig macht, während die Kreisumlage ohne jeden örtlichen Bedarfsbezug allein auf die Finanzkraft einer Gemeinde abstellt. Die Tatsache, daß alle Landkreise eines Landes in allen Ländern der BRD das Mittel der Kreisumlage benutzen müssen, um ihren restlichen Finanzbedarf zu decken, garantiert allgemein, daß dieses zwischengemeindliche Ausgleichssystem in allen Gemeinden wirkt. Werden jedoch in den einzelnen Landkreisen unterschiedliche Hebesätze festgesetzt, so daß die Finanzkraft der kreisangehörigen Gemeinden kreisweise verschieden hoch belastet wird, so hat sich auch die Finanzkraft der Kreisgemeinden, wie sie sich nach dem Empfang der gemeindlichen Schlüsselzuweisungen dargestellt hat, in unterschiedlicher Weise verändert. Das bedeutet, daß unterschiedliche Hebesätze der Kreisumlage die Qualität des gemeindlichen Schlüsselausgleichs verändern. Im Grunde ist die Rolle der Kreisumlage in allen Ländern der BRD gleich, von einigen Unterschieden in der Zusammensetzung des Umlagefußes abgesehen, auf die noch einzugehen sein wird. Wenn wir wissen, daß der gemeindliche Schlüsselausgleich die Steuerkraftunterschiede relativ hoch ausgleicht und nun festgestellt haben, daß die kreisangehörigen Gemeinden durch die Kreisumlage einem weiteren Finanzausgleich

ausgleich unterliegen, sollte man annehmen, daß beide Ausgleichssysteme schon auf der Gemeindeebene einen nahezu vollständigen Ausgleich der unterschiedlichen gemeindlichen Finanzkraft erreichen. Entgegen einer weitverbreiteten Meinung ist dies jedoch nicht der Fall, wie in der folgenden Sequenzanalyse nachzuweisen wird.

- a) Nehmen wir an, der gemeindliche Schlüsselausgleich habe auf die mangelnde Steuerkraft der Gemeinden eines Landes 50 vH. ausgeschüttet. Eine solche Ausschüttungsquote ist in den Ländern der BRD in den Jahren von 1956 bis 1967 in der Regel und im Durchschnitt erzielt worden. Was bedeutet nun eine solche Quote bei Gemeinden gleicher Größe und gleicher Bedarfsstruktur (Bedarfs- oder Ausgangsmeßzahl) ? Wir gehen bewußt nicht auf die Problematik des mit steigender Gemeindegröße wachsenden Ausgabenbedarfs - dem auch der gemeindliche Schlüsselausgleich durch wachsende Kopfbeträge für die Ermittlung des fiktiven Ausgabenbedarfs Rechnung trägt - ein, sondern untersuchen die Auswirkungen des gemeindlichen Schlüsselausgleichs auf Gemeinden mit absolut gleicher Größe und gleichem fiktiven Finanzbedarf. Unsere Tabelle zeigt den Steuerkraftausgleich zwischen vier Gemeinden dieses Typus, den der gemeindliche Schlüsselausgleich bei einer Ausschüttungsquote von 50 vH. tatsächlich zustande gebracht hat.

Tabelle 1:

Gemeinde	b	st	sz (b-st)	zu $\frac{(sz \cdot 50)}{100}$	ss (st+zu)
A	100	90	10	5	95
B	100	70	30	15	85
C	100	40	60	30	70
D	100	20	80	40	60

(b = Bedarfsmeßzahl; st = Steuerkraftmeßzahl; sz = Schlüsselzahl; zu = Schlüsselzuweisungen; ss = Steuerkraftsummen).

Es bleiben erhebliche Finanzkraftunterschiede selbst zwischen diesen gleichgroßen Gemeinden, denen das Ausgleichssystem auch einen gleichen Finanzbedarf unterstellt. Die Unterschiede spiegeln sich in den Steuerkraftsummen (ss) wider. Erweitern wir die Zahl der Gemeinden um die abundante Gemeinde E, die wegen ihrer überragenden Steuerkraft von 120 außerhalb des gemeindlichen Schlüsselausgleichs steht, so vergrößern sich noch die Unterschiede. Der ungenügende Ausgleich ist darauf zurückzuführen, daß er erstens nur teilweise vorgenommen und zweitens in allen Fällen prozentual gleich ausgeglichen wird. Eine Gemeinde wird daher im gemeindlichen Schlüsselausgleich relativ umso schlechter gestellt, je größer der Abstand ihrer ursprünglichen Steuerkraft (Ausgangssteuerkraft) zu ihrer Bedarfsmeßzahl ist. Werfen wir nun einen Blick auf unsere Tabelle, so sehen wir, daß die Gemeinde A Schlüsselzuweisungen wegen mangelnder Steuerkraft empfangen hat, obwohl ihre eigene Steuerkraft die der Gemeinde D um mehr als das Vierfache übertrifft. Die Gemeinde D hat zwar den weitaus höchsten Anteil an den Schlüsselzuweisungen erhalten, aber ihre Steuerkraftsumme liegt noch immer um mehr als ein Drittel unter der eigenen Steuerkraft der Gemeinde A. Da finanzstarke Gemeinden Zuweisungen erhalten, ohne daß die schwächeren Partner zuvor auf ein angemessenes Finanzniveau angehoben werden, wohnt diesem System die Tendenz inne, die Leistungskraftunterschiede zwischen den Gemeinden von Periode zu Periode zu verstärken. Die finanzstarken Gemeinden in allen Größenklassen können ihren Vorsprung in der Aufgabenerfüllung immer mehr ausbauen, während die schwächeren Glieder zunehmend abfallen. Diese Wirkung des gemeindlichen Finanzausgleichs wird in den Ländern gemildert, in denen er eine Sonderzuweisung als "Sockel- oder Mindestgarantie" gewährt. Dadurch wird jeder Gemeinde eine bestimmte Finanzkraft im Verhältnis zu ihrer Bedarfsmeßzahl garantiert ¹⁾. Das effektive Ausgleichsergebnis

1) Wie etwa in BW, wo diese Sonderzuweisungen jede mangelnde Steuerkraft zuerst auf 60 vH. ihrer Bedarfsmeßzahl ergänzen. In Bayern werden 40 vH. des Unterschiedes gewährt, wenn die Steuerkraftmeßzahl einer Gemeinde je E unter 65 vH. des mit dem Hundertsatz ihres Hauptansatzes angesetzten Landesdurchschnitts bleibt. Eine ähnliche Regelung gilt auch in Hessen.

des gemeindlichen Schlüsselausgleichs muß sich weiter verschlechtern, wenn der Ausgleich der mangelnden Steuerkraft auf einem niedrigeren Niveau als 50 vH. erfolgt. Er muß sich verbessern, wenn die mangelnde Steuerkraft höher als 50 vH. ausgeglichen wird, wie es in BW seit dem FAG 1962 die Regel war. Zu welchen Ergebnissen eine Ausschüttungsquote von 70 vH. führt, zeigt unsere Tabelle 2:

Gemeinde	b	st	($\frac{sz}{b-st}$)	zu ($\frac{sz \cdot 70}{100}$)	($\frac{ss}{st+zu}$)
A	100	90	10	7	97
B	100	70	30	21	91
C	100	40	60	42	82
D	100	20	80	56	76

Die Gemeinde D hat jetzt gegenüber einer 50-prozentigen Ausschüttungsquote um 16 gewonnen - gegen 2 der Gemeinde A - ; aber trotzdem bleibt ihr Abstand zur führenden Gemeinde A nach wie vor groß. Das ist die methodische Unzulänglichkeit des gemeindlichen Schlüsselausgleichs, die sich zu seinem gegenwärtig schon wegen der übermäßigen Steuerkraftunterschiede quantitativen Unvermögen gesellt, einen Steuerkraftausgleich herbeizuführen, der die Durchsetzung des Gleichwertigkeitspostulates auf dem Gebiet der gemeindlichen Daseinsvorsorge ermöglicht. Wohl darum urteilt das SARO-Gutachten: " Die ausgleichende Tätigkeit über den Staatshaushalt wird für sich allein auf die Dauer nicht ausreichen, um die Investitionskraft der entwicklungsfähigen Gemeinden außerhalb der Ballungsgebiete so zu stärken, daß ihre Anziehungskraft entlastend auf die Ballungsgebiete wirkt " ¹⁾.

1) Vgl. Die Raumordnung in der BRD: Gutachten...a.a.O., S. 125.

- b) Auf diese Finanzkraftunterschiede, die der gemeindliche Schlüssel-
ausgleich hinterläßt, setzt nun im Bereich der kreisangehörigen
Gemeinden die Kreisumlage an, deren Wirkung als horizontaler,
interkommunaler Finanzausgleich wir jetzt in einem einzelnen Land-
kreis beobachten, dem unsere vier Gemeinden A - D angehören.
Hat der Gemeindeschlüssel mit 70 vH. ausgeglichen, so scheint
es, daß die Kreisumlage nur eine Höhe von 30 vH. haben muß, um
einen völligen Finanzkraftausgleich zu vollbringen. Dies ist je-
doch wie beim gemeindlichen Schlüsselausgleich nicht der Fall,
weil die Finanzkraftunterschiede nur in Höhe eines für alle Ge-
meinden gleichen Prozentsatzes (30 vH.) abgetragen werden.
Über welche Finanzkraft nun die Gemeinden endgültig verfügen
können, zeigt sich als verfügbare Finanzkraft (vk), wenn sie aus
ihren Steuerkraftsummen 30 vH. Kreisumlage (ku) bezahlt haben,
in unserer Tabelle 3:

Gemeinden	(ss st+zu)	(ku ss-30 100)	(vk ss-ku)
A	97	29,1	67,9
B	91	27,3	63,7
C	82	24,6	57,4
D	76	22,8	53,2

Die Finanzkraftunterschiede zwischen den Gemeinden A und D, die
nach dem Empfang der gemeindlichen Schlüsselzuweisungen bei einem
70-prozentigen Ausgleich des Gemeindeschlüssels noch 21 betragen
haben, sind lediglich auf 14,7 verringert worden; dies entspricht
dem 30-prozentigen Ausgleich der Kreisumlage. Realistischer wird
unser Beispiel, wenn wir die Auswirkungen einer Kreisumlage von
30 vH. bei einer Ausschüttungsquote des gemeindlichen Schlüssel-

ausgleichs von 50 vH. untersuchen.

Tabelle 4:

Gemeinden	ss (st+zu)	ku ($\frac{ss \cdot 30}{100}$)	vk (ss-ku)
A	95	28,5	66,5
B	85	25,5	59,5
C	70	21,0	49,0
D	60	18,0	42,0

Bei gleichbleibendem Hebesatz der Kreisumlage wird ihr effektives Ausgleichsresultat umso schlechter, je niedriger die Ausschüttungsquote im gemeindlichen Schlüsselausgleich gewesen ist. Gegenüber einer Ausschüttungsquote im Gemeindeschlüssel von 70 vH. hat jetzt die Gemeinde D = 11,2 (53,2 - 42,0) verloren, während die Gemeinde A nur 1,4 (67,9 - 66,5) eingebüßt hat. Durch die Reduktion der gemeindlichen Ausschüttungsquote um 20 vH. haben sich die Finanzkraftunterschiede zwischen A und D von 14,7 (67,9 - 53,2) auf 24,5 (66,5 - 42,0) erhöht. Das ist das Resultat der Kreisumlage, wenn man sie nur als ergänzenden zwischengemeindlichen Finanzkraftausgleich sieht und ihren Einfluß auf den Finanzkraftausgleich zwischen den Landkreisen außer acht läßt.

- c) Die Unterschiede in der verfügbaren Finanzkraft der Gemeinden eines Landkreises nach der Kreisumlagezahlung entstehen auch dadurch, daß die Kreisumlage den Gemeinden in Höhe ihres Hebesatzes Finanzkraft entzieht, die sie zum Ausgleich ihrer mangelnden Steuerkraft durch den Gemeindeschlüssel erhalten haben. Darum läßt sich der zwischengemeindliche Finanzkraftausgleich durch die Kreisumlage in dem Maße verstärken, in dem man die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden dem Umlagefuß der Kreisumlage nicht anrechnet. Ende 1966 wurden die gemeindlichen Schlüsselzuweisungen in BW, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen (mit Ausnahme der Zuweisungen an die Gemeinden unter 500 E) voll in den Kreisumlage-

fuß eingerechnet, im Saarland zu 90 vH., in Bayern, Rheinland-Pfalz und Hessen zu 75 vH. und in Schleswig-Holstein zu 65 vH. ihrer effektiven Höhe. Zunächst erscheint es sinnwidrig, wenn eine Gemeinde Ausgleichsleistungen wieder an die Kreisumlage abgeben muß. Die Systemrichtigkeit dieses viel kritisierten Verfahrens läßt sich jedoch erst dann beurteilen, wenn wir den Landkreis-Schlüsselausgleich als drittes Ausgleichssystem nach Gemeindeschlüssel und Kreisumlage kennengelernt haben. Wichtig ist jedoch auch für die Funktion des Landkreis-Schlüsselausgleichs die Erkenntnis, daß der interkommunale Finanzkraftausgleich durch die Kreisumlage dann wesentlich verstärkt werden kann, wenn auf die Anrechnung der gemeindlichen Schlüsselzuweisungen im Umlagefuß der Kreisumlage ganz oder teilweise verzichtet wird. Unsere Tabelle 5 weist nach, daß die Unterschiede in der verfügbaren Finanzkraft zwischen den Gemeinden überhaupt verschwinden, wenn bei einem 70-prozentigen Ausgleich des Gemeindeschlüssels und einem Hebesatz der Kreisumlage von 30 vH. die gemeindlichen Schlüsselzuweisungen nicht angerechnet werden, also lediglich die Steuerkraftmeßzahl der Gemeinden zur Umlageberechnung herangezogen wird:

Tabelle 5:

Gemeinden	b	st	sz (b-sz)	zu $\left(\frac{sz \cdot 70}{100}\right)$	ku $\left(\frac{sz \cdot 30}{100}\right)$	vk (st+zu-ku)
A	100	90	10	7	27	70
B	100	70	30	21	21	70
C	100	40	60	42	12	70
D	100	20	80	56	6	70

Im Falle der vollen Anrechnung der Schlüsselzuweisungen müßten die Gemeinden davon ebenfalls 30 vH. an die Kreisumlage weitergeben. Weil jetzt auf die Anrechnung der Leistungen des gemeindlichen Schlüsselausgleichs verzichtet wird, erzielen die Gemeinden folgende Ersparnisse an Kreisumlage (ku aus Tab. 3 - ku aus Tab. 5): A = 2,1; B = 6,3; C = 12,6; D = 16,8.

Diese Ersparnisse drücken auch die Verschiebungen in den Anteilen

der Gemeinden an der Kreisumlage aus; sie gleichen in unserem Fall genau die Unterschiede in der verfügbaren Finanzkraft aus, die zwischen den Gemeinden bei einer völligen Anrechnung der Schlüsselzuweisungen verblieben wären (= vk Tab. 3). Dadurch ist erwiesen, daß die völlige Nivellierung der unterschiedlichen Finanzkraft in einem Landkreis bei einem 70-prozentigen Ausgleich des Gemeindeschlüssels und einer 30-prozentigen Kreisumlage erst möglich ist, wenn die Schlüsselzuweisungen im Ansatz der Kreisumlage unberücksichtigt bleiben. Die Ersparnisse aus der Kreisumlage sind es, die dann den zwischengemeindlichen Totalausgleich bewirken. Dieser Fall hat zwar große erkenntnistheoretische Bedeutung; in der Praxis wird er jedoch nicht eintreten. Aus unserer Tabelle 5 (ku) läßt sich ablesen, daß die Gemeinde A jetzt 4,5mal mehr Kreisumlage je E bezahlen müßte als die Gemeinde D. Eine so hohe Umschichtung von Finanzkraft durch die Kreisumlage ist weder wünschenswert noch politisch durchsetzbar. Die Belastungsskala würde sich noch erweitern, wenn wir jetzt noch die abundante Gemeinde E in den Vergleich einbeziehen würden, die aus ihrer überragenden eigenen Steuerkraft von 120 jetzt 36 Kreisumlage bezahlen müßte, also das Sechsfache je E der Gemeinde D. Daß in diesem Falle aber der Gemeinde E trotzdem eine verfügbare Finanzkraft von 84 bliebe, bleibt bemerkenswert. Gerade die Existenz der abundanten Gemeinden macht deutlich, daß das kommunale Finanzausgleichssystem immer eine genügend hohe Kreisumlage braucht, um auch die abundanten Gemeinden wenigstens teilweise in den zwischengemeindlichen Finanzausgleich einzubeziehen. Diesem Spannungsverhältnis zwischen einer Höhe der Kreisumlage, die den Finanzkraftunterschieden der in den gemeindlichen Schlüsselausgleich einbezogenen Gemeinden angemessen ist, und dem Erfordernis, die Abundanz möglichst hoch zu belasten, werden wir im weiteren Verlauf unserer Untersuchung immer wieder begegnen. - In unserer Tabelle 3, in der die gemeindlichen Schlüsselzuweisungen voll dem Umlagefuß angerechnet wurden, erzielt der Landkreis ein Umlageaufkommen von 103,8 DM, wobei man annehmen muß, daß er diese Summe benötigt, um seinen restlichen Finanzbedarf zu decken. Im Falle der Nichtanrechnung der Schlüsselzuweisungen geht sein Umlageaufkommen auf 66 zurück.

Da die Kreisumlage nach oben nicht begrenzt ist, müßte der Landkreis bei unverändertem Finanzbedarf die Kreisumlage in einem Ausmaß erhöhen, daß eine völlige Umkehrung der ursprünglichen Finanzkraftverhältnisse (Übernivellierung) stattfinden würde, die praktisch nicht möglich ist, aber doch zeigt, mit welcher Behutsamkeit das Verstärkungsinstrument der graduell verschiedenen Anrechnung der gemeindlichen Schlüsselzuweisungen im Umlagefuß der Kreisumlage angewendet werden muß.

Da jedoch in der Wirklichkeit in den Ländern der BRD die gemeindlichen Schlüsselzuweisungen entweder ganz oder zum größten Teil zur Kreisumlage herangezogen werden, bleiben erhebliche Finanzkraftunterschiede zwischen den Gemeinden bestehen, wenn die Kreisumlage bezahlt worden ist. Recht wirklichkeitsnah kann vor allem das Beispiel der Tabelle 4 gelten.

Einen weiteren Ausgleich gemeindlicher Finanzkraftunterschiede soll nun der Landkreis-Schlüsselausgleich dadurch herbeiführen, daß er zwischen den Landkreisen einen Ausgleich der Umlagekraft erstrebt.

2. Die Funktion der Landkreis-Schlüsselzuweisungen als Umlagekraftausgleich

Die Kreisumlage ist nicht nur ein weiteres Mittel des direkten Finanzkraftausgleichs zwischen den Gemeinden, das durch die Einnahmenwirtschaft der Landkreise realisiert wird; ihr Aufkommen in einem einzelnen Landkreis ist es auch, von dem die Zuweisungen des Landkreis-Schlüsselausgleichs an diesen Landkreis abhängen. Um dieses Ausgleichssystem verständlich zu machen, ist es in erster Linie notwendig, die Rolle der Kreisumlage als restliches Deckungsmittel klarzustellen. Im Kalkül der Kreiseinnahmen, das der jährlichen Feststellung der Haushaltssatzung eines Landkreises vorausgehen muß, sind die Einnahmen aus allgemeinen und speziellen Finanzzuweisungen sowie aus öffentlichen Abgaben und Vermögenserträgen stets vorgegeben; sie sind auch einigermaßen exakt berechenbar ¹⁾.

Was den großen Posten der allgemeinen Finanzzuweisungen angeht, so machen die jährlichen Haushaltserlasse der Länder beizeiten genaue Angaben über den zu erwartenden Umfang. Alle Kreiseinnahmen, mit Ausnahme der Kreisumlage, können durch die Eigenmacht der Kreisorgane nicht nennenswert beeinflusst werden; sie sind ein Datum. Daher ist die Kreisumlage das einzige Mittel, das den Bogen der notwendigen Kreisfinanzierung von der vorgegebenen Finanzmasse bis zum Punkt des tatsächlichen Finanzbedarfs spannen kann. Es entspricht daher der realen Lage, wenn die LKO die Kreisumlage zum restlichen Deckungsmittel erklärt haben ²⁾.

1) Auch die speziellen Finanzzuweisungen sind in der Regel berechenbar, weil es für ihre Gewährung staatliche Richtlinien gibt. Da der Anteil der eigenen Steuereinnahmen in der Kreisfinanzierung gering ist, können auch auf diesem Gebiet planabweichende Einnahmen keine entscheidend ins Gewicht fallende Störung der Haushaltswirtschaft des Landkreises hervorrufen. Aber auch wenn dies der Fall wäre, könnte es nur zur Folge haben, daß die unendliche Elastizität der Kreisumlage das Gleichgewicht der Kreisfinanzierung wieder herstellen kann.

2) BW § 42 Abs. 2; Hessen § 53 Abs. 2; Nordrhein-Westfalen § 45; Rheinland-Pfalz § 26; Schleswig-Holstein § 58 Abs. 2; jeweils in Verbindung mit den Finanzausgleichsgesetzen.

Darlehensaufnahmen können die Kreisumlage immer nur temporär entlasten; in the long run müssen auch sie durch die Kreisumlage abgedeckt werden. Nur muß diese sich jetzt über den Tilgungszeitraum hinweg um die Darlehenskosten erhöhen. Darlehen der Landkreise bedeuten daher für die kreisangehörigen Gemeinden immer nur eine zeitliche Belastungsverschiebung. Die Existenz der Kreisumlage als restliches Deckungsmittel erklärt die geringe Verschuldung der Landkreise wie den tiefsitzenden Widerwillen der Kreisverwaltungen gegen Darlehensaufnahmen. - Wenn nun jeder einzelne Landkreis den Hebesatz seiner Kreisumlage so festsetzt, daß das absolute Umlageerträgnis in der Lage ist, seinen speziellen, restlichen Finanzbedarf zu decken, so wird im Durchschnitt aller Hebesätze der Landkreise eines Landes sichtbar, welchen Teil der Steuerkraftsummen der kreisangehörigen Gemeinden die Landkreise benötigt haben, um alle restlichen Finanzbedarfe anzuschaffen.

- a) Nun ist schon im Teil A) II.) 4.) geschildert worden, daß der Landkreis-Schlüsselausgleich im Grunde wie der gemeindliche Schlüsselausgleich funktioniert. Beide Ausgleichssysteme unterscheiden sich nur in der Auswirkung. War es die Absicht des gemeindlichen Schlüsselausgleichs, die Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden kräftig zu verringern, so zielt der Landkreis-Schlüsselausgleich dahin, die unterschiedliche Umlagekraft zwischen den Landkreisen weitgehend auszugleichen. Prima facie scheint zwischen den Bestrebungen beider Ausgleichssysteme keinerlei Zusammenhang zu bestehen. Daß jedoch die jeweilige Umlagekraft eines Landkreises maßgebliche Bezugsgröße des Landkreis-Schlüsselausgleichs ist, verdient besondere Beachtung. Die Kreisumlage fließt bekanntlich aus den Steuerkraftsummen der kreisangehörigen Gemeinden, in denen sich das Ausgleichsergebnis des gemeindlichen Schlüsselausgleichs widerspiegelt. Wenn nun in der Summe aller Steuerkraftsummen der Gemeinden eines Landkreises ($\sum ss$) seine effektive Umlagekraft als Umlagegrundlage (ug) zutage tritt, so kann man sagen, daß

dadurch gleichzeitig auch die kreisweise integrierten Finanzkraftunterschiede zwischen den Gemeinden hervortreten, die der gemeindliche Schlüsselausgleich hinterlassen hat. Unterstellt man einen einheitlichen Hebesatz der Kreisumlage in allen Landkreisen, so ist das absolute Umlageerträgnis so verschieden wie die Finanzkraft der Kreisgemeinden. Oder: Hätten alle Landkreise einen einheitlichen restlichen Finanzbedarf aufzubringen, so müßten die Hebesätze der Kreisumlage und damit die Belastungsquoten der kreisangehörigen Gemeinden durch die Kreisumlage kreisweise ganz unterschiedlich ausfallen. Müssen etwa die Landkreise A und B einen restlichen Finanzbedarf von 1000 DM beschaffen und betragen die integrierten Steuerkraftsummen ihrer Gemeinden 10 000 und 5000 DM, so genügt dem Landkreis A ein Hebesatz der Kreisumlage von 10 vH., um seine Finanzierungslücke zu schließen, während der Landkreis B einen Hebesatz von 20 vH. benötigt. Die wesentlich finanzstärkeren Gemeinden des Landkreises A werden jetzt weit weniger belastet als die finanzschwachen Gemeinden des Landkreises B. Das Ausgleichsresultat, das der gemeindliche Schlüsselausgleich zustande gebracht hat, wäre negativ verändert worden. Die durch den Gemeindeschlüssel nicht beseitigten gemeindlichen Finanzkraftunterschiede haben sich fiktiv auf die Ebene der Landkreise verlagert, weil sie dort im Umlageaufkommen sichtbar werden. Darum wäre die Finanzkraft der Landkreise ebenso unterschiedlich, wenn sie allein auf die Kreisumlage angewiesen wären. Im ganzen Land würden dann die Wirkungen des gemeindlichen Schlüsselausgleichs durch die Kreisumlage katalysiert, weil jetzt die finanzschwächsten Landkreise die höchsten Hebesätze der Kreisumlage haben und deswegen gerade die Gemeinden mit der geringsten Steuerkraft am stärksten belastet würden.

Eine solche Auswirkung der Kreisumlage in einem Land kann nur vermieden werden, wenn ein Ausgleich der unterschiedlichen Umlagekraft der Landkreise stattfindet, was durch Schlüsselzuweisungen weitgehend erreicht werden soll. Besonders muß darauf hingewiesen werden, daß dieses Ausgleichssystem nicht von der Erwartung ausgeht, daß das Aufkommen aus der Kreisumlage in einem Land in der Regel und im Durchschnitt genügen müsse, um

den gesamten Finanzbedarf der Landkreise zu decken. Dies stünde auch im Widerspruch zu der im Modell des strukturellen Grundgleichgewichts gewonnenen Erkenntnis, daß der Staat die Kosten der den Landkreisen übertragenen Aufgaben nicht nur finanzieren soll, sondern gesetzlich dazu verpflichtet ist. Der Bezug des Landkreisschlüssels auf die jeweilige Umlagekraft eines Landkreises soll daher nur die Fähigkeit zur Deckung eines restlichen Finanzbedarfs erkennen lassen. Dieser wird durch die jeweilige Bedarfsmeßzahl verifiziert. Eine Differenz zwischen Umlagekraftmeßzahl (uz) und Bedarfsmeßzahl weist nur darauf hin, wieviel Umlagekraft einem Landkreis fehlt, um den Anschluß an die Bedarfsmeßzahl zu finden, welche die Höhe des restlichen Finanzbedarfs angibt. Daß man diesen bei allen Landkreisen gleich hoch annimmt, beweist die Struktur der Bedarfsmeßzahl, die allen Landkreisen einen einheitlichen Kopfbetrag je E zugesteht, der nur um die Größenstruktur der Kreisgemeinden modifiziert wird.

- b) Die normale Umlagekraft, die ein Landkreis haben müßte, um diesen durch das Ausgleichssystem als einheitlich angesehenen restlichen Finanzbedarf je E zu decken, wird nun dadurch festgestellt, daß man einen landesdurchschnittlichen Hebesatz der Kreisumlage ¹⁾ als Ausweis eines durchschnittlichen restlichen Finanzbedarfs ermittelt und damit die Steuerkraftsummen der Gemeinden jedes Landkreises multipliziert. So entsteht die Umlagekraftmeßzahl, die der Bedarfsmeßzahl gegenübertritt. Ist die Umlagekraftmeßzahl höher, so übertrifft die Umlagekraft des Landkreises den Bedarfsindex; der Landkreis wird abundant und steht dadurch außerhalb des Schlüsselausgleichs. Ist jedoch die Umlagekraftmeßzahl geringer, was die Regel ist, so wird der Unterschied mehr oder weniger durch Schlüsselzuweisungen ausgeglichen. Die Höhe der Ausschüttungsquote auf die mangelnde Umlagekraft hängt dann wieder von der Summe der Schlüsselzahlen aller Landkreise eines Landes im Verhältnis zur Landkreis-Schlüsselmasse ab. Da Kreisumlage und Finanzzuweisungen die Haupteinnahmen der Landkreise darstellen und sich somit die Höhe der Finanzzuweisungen nach der Umlagekraft richtet, muß der Umlagekraftausgleich durch den Landkreis-

¹⁾ In der Regel legt man den landesdurchschnittlichen Hebesatz der Kreisumlage des vergangenen Rechnungsjahres zugrunde.

Schlüsselausgleich auch zu einem weitgehenden Finanzkraftausgleich zwischen den Landkreisen führen. Unsere Tabelle 6 zeigt nun den Fall einer vollständigen Nivellierung (100 vH.) der Umlagekraft bei einem landesdurchschnittlichen Hebesatz der Kreisumlage von 30 vH., aus dem sich dann die Umlagekraftmeßzahl errechnet.

Tabelle 6:

Landkreise	b (=rf)	$\sum ss$ (=ug)	uz $(\frac{ug \cdot 30}{100})$	sz=zu (b-uz)	vk bei 30 vH.ku (ku=uz+zu)
A	100	320	96	4	100
B	100	280	84	16	100
C	100	240	72	28	100
D	100	200	60	40	100

Die Bedarfsmeßzahl (b) der Landkreise kann mit ihrem restlichen Finanzbedarf (rf) gleichgesetzt werden. Da ein hundertprozentiger Ausgleich der Umlagekraft erfolgen soll, ist die Schlüsselzahl (sz) identisch mit der Höhe der Schlüsselzuweisungen (zu). Unter der Annahme, daß jetzt auch alle Landkreise 30 vH. Kreisumlage erheben, was ja dem Sinn des Umlagekraftausgleichs entspricht, stimmt das Aufkommen aus Kreisumlage in diesen Landkreisen (ku) mit der Umlagekraftmeßzahl (uz) überein. In der Wirklichkeit rühren jedoch die Abweichungen der Hebesätze daher, daß die restlichen Finanzbedarfe nicht einheitlich sind.

Der Wirklichkeit kommen wir durch ein Beispiel 7 näher, in dem wir alle unsere Annahmen aus Tabelle 6 beibehalten, jedoch unterstellen, daß die mangelnde Umlagekraft lediglich mit 50 vH. ausgeglichen wird.

Tabelle 7:

Landkreise	b (=rf)	$\sum ss$ (=ug)	uz $(\frac{ug \cdot 30}{100})$	sz (b-uz)	zu $(\frac{sz \cdot 50}{100})$	vk (ku=uz+zu)
A	100	320	96	4	2	98
B	100	280	84	16	8	92
C	100	240	72	28	14	86
D	100	200	60	40	20	80

3. Der Einfluß des Umlagekraftausgleichs auf die Finanzlage der Gemeinden

Dem Landkreis-Schlüsselausgleich geht es zwar in erster Linie um den Umlagekraftausgleich zwischen den Landkreisen; seine Qualität übersetzt sich jedoch unmittelbar auf die Finanzlage der kreisangehörigen Gemeinden. Im Grunde ist es - wie im strukturellen Grundgleichgewicht - immer das Anteilsverhältnis zwischen Kreisumlage und Finanzzuweisungen in der Landkreisfinanzierung, von dem der direkte Einfluß auf die Finanzlage der kreisangehörigen Gemeinden ausgeht. Indem der Kreisschlüssel die mangelnde Umlagekraft aufstockt, ergänzt er praktisch die kreisweise bestehenden Unterschiede in der Finanzkraft der Kreisgemeinden, nur mit dem Unterschied, daß diese ergänzenden Mittel nicht einzeln und direkt an die Gemeinden, sondern als Summe den Landkreisen zugewiesen werden. Wären diese Zuweisungen nicht erfolgt, so hätten die Landkreise entsprechend die Umlage erhöhen müssen; die Umlagebelastung wäre mit zunehmender Finanzschwäche der Gemeinden größer geworden. Darum sind Zuweisungen an die Landkreise, in welcher Form sie auch immer auftreten, stets nur Umlageersparnisse (ku_e) der Kreisgemeinden. Unsere Tabelle 8 errechnet, welche Höhe die Kreisumlage in unseren vier angenommenen Landkreisen A - D (vgl. Tab. 6) hätte haben müssen, wenn sie zur Finanzierung ihres restlichen Finanzbedarfs von 100 (=b) allein auf die Kreisumlage angewiesen gewesen wären:

Tabelle 8:

Landkreise	b (=rf)	$\sum ss$ (=ug)	uz $(\frac{ug \cdot 30}{100})$	ku $(\frac{100 \cdot vH \cdot b}{\sum ss})$	zu (b-uz)	
A	100	320	96	31 vH.	4	$\left. \begin{array}{l} = 1 \text{ vH. } \sum ss \\ = 6 \text{ vH. } \sum ss \\ = 12 \text{ vH. } \sum ss \\ = 20 \text{ vH. } \sum ss \end{array} \right\} = ku_e$
B	100	280	84	36 vH.	16	
C	100	240	72	42 vH.	28	
D	100	200	60	50 vH.	40	

Das eigentliche Ziel des Umlagekraftausgleichs ist daher immer, die Landkreise gleichmäßig mit Einnahmen zu versorgen, damit die Umlagebelastung aller Gemeinden in etwa gleichmäßig ist. Indem die Landkreis-Schlüsselzuweisungen praktisch Ersparnisse an Kreisumlage bedeuten, kann man auch sagen, daß der Landkreis-Schlüsselausgleich in diesem Umfang den Finanzkraftausgleich zwischen den Gemeinden fortsetzt, wenn die Einnahmen der Landkreise aus Schlüsselzuweisungen in bezug auf die Gemeinden auch ausgleichsbezogen ausgegeben werden. Ein ungenügender Ausgleich auf Kreisebene benachteiligt immer die finanzschwachen Gemeinden, weil sich deren Landkreise durch eine weit über dem Durchschnitt liegende Kreisumlage Restdeckung verschaffen müssen. Die Ausgleichslage zwischen den Gemeinden, die der gemeindliche Schlüsselausgleich hergestellt hat, muß sich ebenfalls verschlechtern, wenn plötzlich die Ausschüttungsquoten auf die mangelnde Umlagekraft im Landkreis-Schlüsselausgleich gesenkt werden ¹⁾. Das geschieht etwa, wenn man die Kopfbeträge für die Ermittlung der Bedarfsmeßzahl im Verhältnis zur Landkreis-Schlüsselmasse zu hoch ansetzt, vielleicht mit der Absicht, auch die umlagekräftigeren Kreise in größerem Umfang am Schlüsselausgleich zu beteiligen. Die Qualität dieses Ausgleichssystems wird ebenfalls vor allem von der Höhe der Kopfbeträge bestimmt. Nur wenn diese angemessen festgesetzt werden, wird verhindert, daß die Kreisumlage in bezug auf die Gemeinden ausgleichsfeindlich wirkt. Setzt man die Kopfbeträge zu niedrig fest, so benötigt man eine geringere Schlüsselmasse und zwingt so die Landkreise, ihre Umlage mehr anzuspannen ²⁾. Das Verfahren, die Kopfbeträge zu erhöhen, ist nur dann angebracht, wenn man gleichzeitig die Schlüsselmasse erhöht. Täte man dies nicht, so würde

-
- 1) Es handelt sich um die gleiche Wirkung, die eintritt, wenn die Ausschüttungsquote im gemeindlichen Schlüsselausgleich gesenkt wird.
- 2) In der Praxis kann es keinen objektiven Maßstab geben, an dem sich die Angemessenheit der Kopfbeträge feststellen läßt. Ein Gefühl für das rechte Maß kann nur durch Erfahrung gewonnen werden.

bei gleichbleibender Schlüsselmasse lediglich eine niedrigere Ausschüttungsquote herauskommen. Tut man jedoch beides, so wird der Anteil der staatlichen Finanzzuweisungen in der Kreisfinanzierung größer ¹⁾. - Immer wenn aus irgendeinem Grund die Ausschüttungsquote auf die mangelnde Umlagekraft gesenkt wird, müssen die finanzschwachen Landkreise ihre Umlage erhöhen, um den Einnahmeausfall wettzumachen. Darum muß der Landkreis-Schlüsselausgleich einen möglichst hohen Umlagekraftausgleich anstreben. Insgesamt zeigt sich die negative Seite dieses Ausgleichssystems, wenn durch einen mangelhaften Umlagekraftausgleich die zunehmende Finanzschwäche der Gemeinden auch verstärkt zur Umlageerhöhung beitragen muß. - Die gleichen Folgen treten ein, wenn die Ausschüttungsquoten im gemeindlichen Schlüsselausgleich herabgesetzt werden. Nun hält sich die Kreisumlage verstärkt an den noch verbleibenden gemeindlichen Schlüsselzuweisungen schadlos. Diese Wechselwirkung zwischen Gemeinde- und Landkreis-Schlüsselausgleich macht auch deutlich, daß stets ein angemessenes Verhältnis zwischen Gemeinde-Schlüsselmasse und Landkreis-Schlüsselmasse bestehen muß.

- a) Im positiven Sinne wirkt das Ausgleichssystem, wenn der Staat die Leistungen des Landkreis-Schlüsselausgleichs erhöht ²⁾. Jetzt wird die mangelnde Umlagekraft verstärkt aufgefüllt, weil die Landkreise entsprechend mehr Finanzzuweisungen erhalten. Der Umlagebedarf der Landkreise wird daher absolut und im Verhältnis zwischen den Kreisen mit zunehmender Finanzschwäche geringer. In dem Maße, in dem nun verstärkt Finanzzuweisungen einfließen, kann der Hebesatz der Kreisumlage gesenkt werden. Das ideale Gleichgewicht des

1) Die Schlüsselmasse der Landkreise innerhalb des Steuerverbundes war prozentual festgesetzt; aber auch ihre Angemessenheit innerhalb des Gesamtausgleichs muß in gewissen Zeitabständen überprüft werden.

2) Die Folgen ändern sich nicht, wenn wir annehmen, daß der Staat lediglich die speziellen Finanzzuweisungen an die Landkreise erhöht. Ceteris paribus ist stets in dem Maße, in dem der Staat die Summe seiner Zuweisungen an die Landkreise erhöht, die Kreisumlage entlastet worden.

Landkreis-Schlüsselausgleichs und damit des kommunalen Finanzausgleichssystems ist erreicht, wenn die in die einzelnen Landkreise fließenden Schlüsselzuweisungen die unterschiedliche Höhe des Umlageaufkommens bei einem einheitlichen Hebesatz der Kreisumlage genau ausgleichen. Ein einheitlicher restlicher Finanzbedarf kann jetzt mit einem in allen Landkreisen gleich hohen Hebesatz der Kreisumlage abgedeckt werden. Die Unterschiede in der verfügbaren Finanzkraft der Gemeinden, die in einem einzelnen Landkreis bei einem bestimmten Hebesatz der Kreisumlage bestehen bleiben müssen - siehe unsere Tabelle 3 im vorigen Abschnitt - werden jedoch auch bei einem voll ausgleichenden Kreisschlüssel nicht beseitigt. Aber der Landkreis-Schlüsselausgleich sorgt dafür, daß sich die Ausgleichslage zwischen den Gemeinden nicht verschlechtert. Nur an diesem deduktiv gewonnenen Ideal des völligen Gleichgewichts dieses Finanzausgleichssystems, auf das es durch die wechselseitige Abhängigkeit aller speziellen Ausgleichssysteme hinzielt, lassen sich Ursachen und Folgen von Qualitätsminderungen und -verbesserungen des Systems ablesen. In der Wirklichkeit kann jedoch ein solcher Zustand nicht eintreten. In aller Regel läßt sich in der Praxis schon an der Höhe des Hebesatzes der Kreisumlage auch die finanzielle Kraft eines Landkreises erkennen: Eine relativ hohe Kreisumlage ist stets Ausweis eines finanzschwachen Landkreises. Viele Gründe wirken zusammen, daß sowohl die Finanzlage zwischen den Gemeinden als auch zwischen den Landkreisen differenziert bleibt. Einmal ist daran zu erinnern, daß der Landkreis-Schlüsselausgleich in der Regel alle sonstigen Einnahmen außer der Kreisumlage ignoriert. Außerdem wird der Kreisumlage nicht die ganze Finanzkraft der Gemeinden zugrunde gelegt, sondern nur ihre Steuerkraftsumme; schließlich werden in diesem Verfahren noch die Hebesätze der in die Umlagegrundlage eingehenden Gemeindesteuern landeseinheitlich nivelliert. In der Regel gleicht der Landkreis-Schlüsselausgleich auch nur die Hälfte der mangelnden Umlagekraft aus. Eine weitere Einschränkung ergibt sich daraus, daß die speziellen Finanzausweisungen nicht berücksichtigt werden, was insbesondere den Vergleich zwischen der Finanz-

ausstattung der Landkreise in den einzelnen Ländern erschwert. Außerdem entsteht auch in diesem Zusammenhang die Frage, ob die Staffelung der Kopfbeträge im Gemeindeschlüssel entsprechend den Gemeindegrößenklassen in der gesetzlich festgelegten Spanne auch gerechtfertigt ist. Da der Landkreis-Schlüsselausgleich auf dem groben Schematismus des gemeindlichen Schlüsselausgleichs aufbaut, der insbesondere durch den hohen Abstraktionsgrad des Bedarfsbezugs entsteht, muß sich in diesem Ausgleichssystem die Realität noch mehr von der theoretischen Leistung entfernen; die nicht erfaßbaren Individualitäten der Gemeinden potenzieren sich auf der Kreisebene geradezu. Auch Lage und Struktur eines Landkreises sowie Art und Umfang der Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden und Landkreisen beeinflussen den tatsächlichen Finanzbedarf eines Landkreises.

- b) Theoretisch kann ein Umlagekraftausgleich auch ohne Kreis-Schlüsselzuweisungen stattfinden. Wenn sich die Steuerkraftsumme einer Gemeinde aus der eigenen Steuerkraft und den empfangenen Schlüsselzuweisungen zusammensetzt, so kann ein Umlagekraftausgleich allein schon dadurch eintreten, daß der gemeindliche Schlüsselausgleich die mangelnde Steuerkraft vollständig oder fast vollständig ausgleicht. Jetzt ist schon auf der ersten Stufe des kommunalen Finanzausgleichssystems ein weitgehender Finanzkraftausgleich zwischen den Gemeinden und damit auch Umlagekraftausgleich zwischen den Landkreisen erfolgt. Eine so weitgehende Ausschaltung des Landkreis-Schlüsselausgleichs kann jedoch nicht eintreten, weil ein solcher Zustand der verfassungsmäßigen Stellung der Landkreise widerspricht. Denn in diesem Falle würde der Staat seine Verpflichtung, die Kosten der den Landkreisen übertragenen Aufgaben durch Finanzzuweisungen abzudecken, mißachten; er würde die Landkreisfinanzierung völlig den Gemeinden überlassen. Immerhin bleibt bedeutsam, daß in dem Maße, in dem sich die Ausgleichsleistungen des gemeindlichen Schlüsselausgleichs erhöhen, auch die Umlagekraft der Landkreise

angeglichen wird. Dadurch büßt der Landkreis-Schlüsselausgleich zwischen den Landkreisen an ausgleichender Wirkung ein. Um einen bestimmten restlichen Finanzbedarf zu decken, genügt den Landkreisen dann eine niedrigere Kreisumlage. Die größten Nutznießer einer Erhöhung der gemeindlichen Ausschüttungsquote sind wiederum die abundanten Gemeinden, deren überragende Steuerkraft durch die Kreisumlage jetzt noch weniger in den interkommunalen Finanzkraftausgleich einbezogen wird.

4. Die Reaktion des Ausgleichssystems auf Veränderungen der gemeindlichen Steuerkraft

Bisher haben wir nur geschildert, welche Folgen eintreten, wenn der Staat selbst durch die Finanzausgleichsgesetzgebung oder durch Spezialgesetze die Qualität des Landkreis-Schlüsselausgleichs und des gemeindlichen Schlüsselausgleichs verbessert oder verschlechtert. Eigentlicher Sinn des kommunalen Finanzausgleichssystems ist es jedoch, die unterschiedliche Finanzkraft der Gemeinden und Landkreise weitgehend zu beseitigen. Darum gründen alle drei Ausgleichssysteme in der örtlichen Steuerkraft.

Wie reagieren nun diese Systeme auf Veränderungen der örtlichen Steuerkraft ?

Steigt die gemeindliche Steuerkraft *ceteris paribus* an, so verringert sich der Steuerkraftmangel, und der gemeindliche Schlüsselausgleich kann seine Ausschüttungsquote erhöhen, weil bei gleichbleibender Schlüsselmasse die Summe der Schlüsselzahlen geringer geworden ist. Ein Teil des Zuwachses fließt gleichzeitig als erhöhte Umlagezahlung an die Landkreise, so daß auch der Landkreis-Schlüsselausgleich infolge der nun erhöhten Umlagekraft einen Teil seiner Schlüsselmasse einsparen und darum ebenfalls seine Ausschüttungsquote erhöhen kann. Steigt in Expansionsperioden die gemeindliche Steuerkraft ständig an, so können beide Ausgleichssysteme durch ihre fortgesetzten Ersparnisse an Schlüsselmasse ihre Leistungen ständig erhöhen. Da in solchen Zeiten aber auch die in den Verbund einbezogenen Landessteuern, insbesondere die Einkommen- und Körperschaftsteuer, ständig ergiebiger werden, so daß bei gleichbleibendem Verbundssatz die Verbundmasse anschwillt, ist naheliegend, daß beiden Ausgleichssystemen sehr rasch die Gefahr einer Übernivellierung droht. Von beiden Seiten her kumuliert sich die Tendenz zu sehr hohen Ausschüttungsquoten. Eine solche Gefahr besteht jedoch nur in der Theorie des kommunalen Finanzausgleichs in BW, weil dort die Kopfbeträge für die Ermittlung der Bedarfsmeßzahl nicht im Finanzausgleichsgesetz festgelegt

sind, sondern von Jahr zu Jahr durch Rechtsverordnung fixiert werden. Aber auch in BW wird man in solchen Lagen einfach die Kopfbeträge erhöhen und so die Gemeinden und Landkreise in eine größere fiktive Mangellage versetzen. In allen anderen Ländern der BRD wirken sich solche Zuwächse unmittelbar und anteilig auf die Kopfbeträge aus. - Wenn nun *ceteris paribus* die gemeindliche Steuerkraft zurückgeht, wie dies Rezessionen zur Folge haben, so wird der Ausgleichsgrad beider Systeme mit Sicherheit geringer, zumal jetzt auch das Aufkommen aus Landessteuern abnimmt. So, wie in der Expansion vom Anwachsen des Steueraufkommens her eine doppelte Wirkkraft entsteht, die beide Ausgleichssysteme zu höheren Leistungen treibt, so zwingt die Rezession zu einer Verringerung der Ausschüttungsquoten, oder zur Herabsetzung der Kopfbeträge.

Im Modell des strukturellen Grundgleichgewichts haben wir festgestellt, daß die kommunale Selbstverwaltung zwangsläufig beeinträchtigt werden muß, wenn die staatlichen Zuweisungen an die Landkreise nicht ausreichen, um die Kosten der übertragenen Aufgaben zu decken. Die Art und Weise, wie die einzelnen Landkreise durch den kommunalen Finanzausgleich finanziert werden, deckt sich durchaus mit dieser Grundvoraussetzung einer wesensgerechten und gesetzmäßigen Landkreisfinanzierung, die nur global erfüllt sein muß, aber nicht auf jeden einzelnen Landkreis angewendet werden kann. Da finanzstarke Landkreise weniger Schlüsselzuweisungen erhalten, wird einem Teil der dort aufkommenden Kreisumlage zugemutet, auch zu den Kosten der übertragenen Aufgaben beizutragen. In finanzschwachen Landkreisen sind die Finanzzuweisungen dagegen naturgemäß höher als die Kosten der übertragenen Aufgaben. Hier kann der Überschuß dazu benutzt werden, die Finanzierungsmöglichkeit der eigenen Aufgaben zu verbessern.

Die Untersuchung des kommunalen Finanzausgleichs hat eine für die Ausgleichsaufgabe der Landkreise wichtige Erkenntnis zutage gefördert: Die Finanzzuweisungen, welche die Landkreise erhalten, sind umso höher, je geringer die Umlagekraft ihrer Gemein-

den ist. Die Schlüsselzuweisungen an die Landkreise sind daher nur ein Abbild der Finanzkraftunterschiede in den einzelnen Landkreisen, die der gemeindliche Schlüsselausgleich hinterlassen hat. Wenn nun die Landkreise die empfangenen Schlüsselzuweisungen in bezug auf ihre Gemeinden ausgleichsbezogen ausgeben, so müßte zwischen allen Gemeinden eines Landes ein weitgehender Finanzkraftausgleich zustande kommen. Deutlich hat sich auch bestätigt, daß der kommunale Finanzausgleich die Finanzmassen von Gemeinden und Landkreisen als Einheit ansieht, und daß die Landkreise auch auf dem Gebiet des kommunalen Finanzausgleichs nur eine ergänzende Funktion haben.

IV. Der Interessenkonflikt zwischen Landkreisen und Gemeinden wegen der Höhe der Kreisumlage

1. Der Widerstreit des lokalen Verpflichtungsgefühls

Die Literatur über die Landkreise ist angefüllt mit Besorgnis über die Möglichkeit, daß sich die Landkreise Aufgaben aneignen könnten, die der kommunalen Selbstverwaltung zugehören. Auf diesem Gebiet wird auch das eigentliche Problem der Beziehungen zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden gesehen. Die Praxis lehrt jedoch, daß sowohl die Neigung als auch die Versuche kreisangehöriger Gemeinden überhandnehmen, Aufgaben freiwillig den Landkreisen zu überlassen bzw. auf diese abzurängen. Auch Stein bemerkt richtig, daß vor den beiden Kriegen die Gegensätze zwischen Gemeinden und Landkreisen in einer Art positiven Kompetenzkonfliktes bestanden hätten, dagegen versuche man jetzt, sich gegenseitig Aufgaben aufzubürden ¹⁾. Insgesamt ist nicht zu verkennen, daß die Diskussion um die interkommunale Rechts- und Sozialordnung die traditionelle Polarität zwischen dem staatlichen und dem kommunalen Raum nahezu verdrängt hat. Vor allem haben die unzulängliche Finanzausstattung der Gemeinden an sich wie die unbefriedigenden Resultate des kommunalen Finanzausgleichs dazu geführt. Verständ-

1) Vgl. Stein, Walter: Die Stellung der Landkreise... a.a.O., S. 58.

licherweise sind es besonders die leistungsschwachen Gemeinden, die nach dem Landkreis rufen.

Konflikte zwischen Landkreisen und Gemeinden entstehen in der Regel nur wegen der Höhe der Kreisumlage.

Im Modell des strukturellen Grundgleichgewichts der Kreisfinanzierung wie in der Theorie des kommunalen Finanzausgleichs hat sich auch gezeigt, daß die Höhe der Kreisumlage eine latente Gefahr für die Allzuständigkeit der kreisangehörigen Gemeinden ist, weil sie als restliches Deckungsmittel alle Mängel und Unterlassungen des kommunalen Finanzausgleichs in bezug auf die Landkreise auf die Finanzlage der kreisangehörigen Gemeinden überträgt. Darum ist es natürlich, daß die Höhe der Kreisumlage ein permanentes Spannungsverhältnis zwischen Landkreisen und Gemeinden erzeugt, das in vielen Fällen dazu führen muß, dass die Kreisumlage nicht - vom Kreis aus gesehen - angemessen festgesetzt werden kann, also in einer Höhe, deren Aufkommen es dem Landkreis ermöglicht, spürbar auf einen Ausgleich der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit seiner Gemeinden hinzuwirken.

- a) Das stärkste und im parlamentarischen Leben der Landkreise stets mit wechselnder Intensität spürbare Gegengewicht gegen die Festsetzung einer rationalen Höhe der Kreisumlage ist das lokale Verpflichtungsgefühl der vom Volk gewählten Kreisorgane, des Kreistages ¹⁾, der über alle wichtigen Angelegenheiten entscheidet, sowie des Kreisausschusses ²⁾ (in BW: Kreisrat), der das kollegiale Verwaltungsorgan des Kreises ist, das vom Kreistag gewählt wird. Dieses Organ hat vor allem die Entscheidungen des Kreistages vorzubereiten. Daneben haben viele Landkreise weitere beratende oder beschließende Fachausschüsse eingesetzt, deren Vorberatungen die endgültige Beschlussfassung des Kreistages erleichtern sollen. Müssen diese Vertreter Fragen entscheiden, die das Interesse aller oder einzelner Gemeinden unmittelbar berühren, was in der Regel der Fall ist, so macht sich in ihnen eine Polarität von Kreis- und Gemeindeinteressen bemerkbar, die auch empfindlich den Kreisfrieden stören kann.
- Verfolgen wir diesen Einfluß auf die Höhe des Hebesatzes der Kreisumlage in Rezession und Expansion: Weil die Kreisumlage die Steuerkraftsummen der Kreisgemeinden belastet, wird in der Rezession bei gleichbleibendem Hebesatz das Umlageerträgnis immer geringer. Dazu kommt, daß

1) Die Zahl der Kreistagsmitglieder richtet sich nach der Einwohnerzahl eines Landkreises und bewegt sich zwischen 16 und 55. Ihre Bezeichnung ist nicht einheitlich. In BW heißen sie Kreisverordnete, in Bayern Kreisräte, in Hessen, Schleswig-Holstein und Niedersachsen Kreistagsabgeordnete und in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und im Saarland Kreistagsmitglieder.

2) Dieser besteht in den einzelnen Landkreisen aus 5 - 12 Mitgliedern.

jetzt sowohl die Leistungen des gemeindlichen Schlüssel-
 ausgleichs als auch des Landkreisschlüssels geringer wer-
 den. Hatten sich die Gemeinden in der Aufschwungphase, in
 der sie Mehreinnahmen erzielten, mit einem bestimmten Hebe-
 satz abgefunden, so geraten in der Rezession Gemeindefinanz
 und Kreisfinanz zunehmend in harte Konkurrenz. Die Gemein-
 den, die im Abschwung finanzielle Einbußen erlitten haben,
 wehren sich jetzt gegen die notwendig werdende Anhebung
 des Hebesatzes. Besinnt man sich auf die eigenen Aufgaben
 der Landkreise als innere Ausgleichsaufgabe, so ist die
 Anhebung des Hebesatzes auch notwendig, weil die Einnahme-
 einbußen der Gemeinden auf beiden Ebenen die vorherigen
 Unterschiede in der gemeindlichen Leistungsfähigkeit ver-
 größert haben. Wie die Erfahrung lehrt, neigen jetzt die
 Mitglieder der Beschlußgremien dazu, eher für eine Senkung
 des Hebesatzes einzutreten, um den Gemeinden einen teil-
 weisen Ausgleich für die Einnahmeeinbußen zu schaffen,
 oder zumindest den Hebesatz auf der alten Höhe zu halten.
 Diese Situation hat das Bild in vielen Landkreisen in der
 1965 einsetzenden Rezession beherrscht. Daß der Hebesatz
 der Kreisumlage in solchen Zeiten nicht das Ergebnis eines
 rationalen Kalküls, sondern lediglich das Produkt eines
 Widerstreits von Kreis- und Gemeindeinteressen sein kann,
 unterstreicht nur die Einsicht, daß Landkreisverschuldung
 immer nur ein zeitlich begrenzter Notbehelf sein kann. -
 Die gleiche Lage ist zu beobachten, wenn der Kreis - los-
 gelöst von der konjunkturellen Situation - einmal aus be-
 sonderem Grund den Hebesatz unter das normale Niveau senkt.
 Dann wird es stets schwierig, den Hebesatz wieder zu nor-
 malisieren. Wie der Hebesatz in der Rezession dazu neigt,
 niedriger festgesetzt zu werden, als es der Finanzbedarf
 des Landkreises erfordert, so tendiert eine Expansions-
 periode dazu, die Verhältnisse umzukehren. Hatte die Kreis-
 umlage zu Beginn der Periode eine bestimmte dem Gleichge-
 wicht der Kreisfinanz entsprechende Höhe, so zielt jetzt

das Verhalten der Kreisverwaltung darauf ab, diesen Hebesatz möglichst lange beizubehalten, obwohl das absolute Umlageertragnis immer größer wird. Die nun ebenfalls steigende Besserstellung der Gemeinden auf dem Gebiet der eigenen Steuereinnahmen und durch den gemeindlichen Finanzausgleich verringern jedoch das Umlagebewußtsein der Kreisvertreter. Die psychologische Wirkung der Besserung der Gemeindefinanzen überdeckt jetzt die Tatsache, daß der Hebesatz der Kreisumlage *ceteris paribus* überspannt ist ¹⁾. Zwar werden die Mitglieder des Kreistages, der auch die Haushaltssatzung zu beschließen hat, direkt von der Kreiseinwohnerschaft gewählt; aber stets fühlen sich bei Interessenkollisionen dieselben auch ihren Heimatgemeinden verpflichtet, in deren Schicksalsgemeinschaft sie leben. Dieses lokale Verpflichtungsgefühl ist in der Regel bei solchen Mitgliedern besonders stark ausgeprägt, die in den Gemeinden gleichzeitig Gemeinderäte oder Bürgermeister sind; der Anteil dieser örtlichen Repräsentanten in den Kreisvertretungen ist naturgemäß groß, weil sie bei Kreistagswahlen anderen Bewerbern gegenüber einen Popularitätsvorteil haben. Dieses gemeindliche Verpflichtungsgefühl ist eine Realität, und alle Hinweise auf das Primat der gesetzlichen Verpflichtung der Kreisvertreter, in völlig freier Entscheidung nur das Wohl des Kreises zu fördern, kennzeichnen nur die halbe Kreiswirklichkeit. Im Typus der "Kreisgemeinde", wie ihn von Unruh ²⁾, Gönnerwein ³⁾ und Lorscheider ⁴⁾ an die Stelle des Verbandscharakters der Landkreise setzen wollen, hätte dieses geradezu konstitutive Kraft entfaltende gemeindliche Verpflichtungsgefühl der Mitglieder der Kreisorgane *implicite* keinen Platz.

1) Formel des Hebesatzes: $\frac{\text{ungedeckter Aufwand} \times 100}{\text{Steuerkraftsummen}}$

2) v. Unruh, Georg-Christoph: Verfassung und Auftrag...a.a.O.

3) Gönnerwein, Otto: Gemeinderecht...a.a.O., S. 386.

4) Lorscheider, Leo: Der Kreis...a.a.O., S. 61 ff.

Der Verbandscharakter des Kreises äußert sich schließlich auch in diesem psychologischen Faktum. Darum ist der Erkenntnis des Tatsächlichen wenig geholfen, wenn man versucht, das Sein der Landkreise in die Schablone von mehr oder minder eigenwillig konstruierten Rechtsnaturen zu pressen und daraus auf eine Wirklichkeit zu schließen, die es garnicht gibt. In den gleichen Personen widerstreiten Kreisvertretung und Gemeindevertretung um die notwendige Höhe der Kreisumlage, die der Landkreis braucht, die aber auf der anderen Seite den Gemeinden genommen wird. Wenn jede der beiden Interessenlagen ohne den natürlichen Widerpart des anderen Festlegungen zu treffen hätte, so würde mehr oder minder das eigene Interesse bevorzugt. Darum entspricht der Gegensatz von Kreis- und Gemeindeinteressen in den Kreisparlamenten nicht nur seinem Verbandscharakter, sondern auch einem notwendigen Ausgleich natürlicher Gegensätze. - Wie in der Expansion, so ist die Lage auch in den Fällen, in denen die Kreisumlage zu Beginn des Rechnungsjahres aus irgendeinem Grund zu hoch angesetzt wurde. Erweist sich diese Fehlkalkulation im Verlaufe des Rechnungsjahres, so ist es in der Praxis kaum vorgekommen, daß der Hebesatz durch eine Nachtrags-Haushaltssatzung korrigiert wurde. Wäre jedoch die Kreisumlage zu niedrig angesetzt worden, so hätte die Unterdeckung der Kreisausgaben eine nachträgliche Erhöhung des Hebesatzes erzwungen.

- b) Der spezielle lokalpolitische Einfluß macht sich bemerkbar, wenn wir den Interessenkonflikt um die Höhe der Kreisumlage losgelöst von der Konjunkturlage beobachten. Jetzt vergleicht das spezielle Gemeindéinteresse die Umlagebelastung, die eine bestimmte Kreisgemeinde erfährt, mit dem Nutzen, den diese Gemeinde durch die Ausgabenwirtschaft des Kreises empfangen wird. Im allgemeinen kann als Regel angesehen werden: Je höher die Umlagekraft, desto höher die Umlageallergie ihrer Vertreter. Dieser Widerstand wird nur dann aufgelöst,

wenn die Umlageerhöhung ganz oder teilweise eine Kreisveranstaltung finanzieren soll, die vor allem solchen Gemeinden zugute kommt. Da der Kreis ein Gemeindeverband ist, wird er nie der Gefahr entgehen können, daß man an seine Wirtschaft die Sonde des Äquivalenzprinzips anlegt. Entsprechen sollen jedoch die Leistungen eines Landkreises an seine Gemeinden nur ihrer mangelnden Leistungskraft und nicht ihrem speziellen Anteil am Aufkommen der Kreisumlage. Dies hat auch die Rolle der Kreisumlage als interkommunaler Finanzkraftausgleich im kommunalen Finanzausgleichssystem deutlich erkennen lassen. Das Wesen des Landkreises als Ausgleichsverband zeichnet Berkenhoff in seinem Vorwort zu der Arbeit von Bodenstaff ¹⁾ richtig; nur ist sein Beispiel dafür - daß die kreisangehörige Stadt mehr Umlage bezahlen müsse als das Dorf, während dieses mehr Nutzen als die Stadt durch den Landkreis empfangt - keineswegs typisch, sondern nur ein möglicher Einzelfall. Denn die gleiche Feststellung, von den Vertretern kreisangehöriger Städte über die ganze Geschichte der Landkreise hindurch als Anklage gegen die Institution des Landkreises vorgetragen ²⁾, wird stark relativiert, wenn wir uns später mit den Problemen der inneren Ausgleichsaufgabe der Landkreise befassen werden. Für den speziell lokalpolitischen Einfluß ist auch bedeutsam, daß die größere Einwohnerzahl oft auch relativ mehr Mitglieder in den Kreisvertretungen hat ³⁾. Schon Popitz hat sich mit diesem Problem beschäftigt, wenn er schreibt: "Sollte tatsächlich aber die Stadt nicht die ihrer Belastung entsprechenden Vorteile aus der Zugehörigkeit zum Kreise haben, so

1) Bodenstaff, Hans-J.: Mehr- oder Minderbelastung kreisangehöriger Gemeinden, Siegburg 1962, S. V und VI.

2) Vgl. Wagener, Frido: Die Städte...a.a.O., insbesondere mit seinem Beispiel aus dem 19. Jahrhundert, S. 66.

3) Vgl. Wagener, Frido: Das "Unbehagen" der kreisangehörigen Städte, in: Der Landkreis, H. 5/1964, S. 139.

entspricht doch ein Ausgleich der Lasten zwischen dem weniger leistungsfähigen Land und der wohlhabenden Stadt gerade dem Wesen eines weiteren Kommunalverbandes." ¹⁾ Auch wenn Popitz Stadt und Land als gleichbedeutend mit reich und arm ansieht und durch diese unzulässigen Verallgemeinerungen die viel differenziertere Wirklichkeit übersieht, so hat er im Kern doch die innere Ausgleichsaufgabe der Landkreise formuliert, die durch den Sozialstaat erst ihre eigentliche Rechtfertigung und Aktualität erlangt hat.

- c) Das primäre Interesse des Landkreises findet seine stärkste Stütze in der Kreisverwaltung, insbesondere in der Person des Landrats ²⁾, der eine starke Macht darstellen kann. Er ist nicht nur Vorsitzender des Kreistages und Kreisrates, er plant auch die Verwaltungsarbeit, führt die Geschäfte der laufenden Verwaltung und vollzieht die Beschlüsse der Kreisorgane. Die Länder benutzen ihn gleichzeitig als Leiter der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde ³⁾. Seine fachliche Eignung, seine persönliche Haltung sowie seine sachliche Überzeugungsbereitschaft und Überzeugungsfähigkeit können auf die Kreispolitik entscheidenden Einfluß nehmen. Immer wenn in der politischen Kreisvertretung die Neigung aufkommt, die Kreisumlage zu niedrig festzusetzen, entsteht auch eine Bewährungsprobe für den Landrat. Befindet sich jedoch die Kreisumlage auf einem überhöhten Niveau, so ist das lokale Verpflichtungsgefühl der politischen Kreisver-

1) Popitz, Johannes: Die Stellung der kreisangehörigen Städte mit mehr als 10 000 E in Preußen, in: Verwaltungsarchiv, Bd. 19, 1911, S. 426.

2) In Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen wird er "Oberkreisdirektor" genannt.

3) Der Landrat (Oberkreisdirektor) ist kommunaler Wahlbeamter (Amtszeit 6, 8 oder 12 Jahre); in Rheinland-Pfalz und im Saarland ist er jedoch Landesbeamter. In Bayern wird der Landrat unmittelbar durch die Kreisbevölkerung gewählt, während in den übrigen Ländern auch das Land in unterschiedlicher Weise auf die Wahl des Landrats durch den Kreistag einwirkt.

treter als Korrektiv notwendig. Da die Kreisverwaltung auch den Haushaltsplan aufstellt, übt auch die Qualität der ökonomischen Erwägung der Kreisverwaltung einen Einfluß im guten oder schlechten Sinne aus. Die Kreisverwaltung, insbesondere der Landrat, entwertet sich jedoch selbst, wenn sie den notwendigen Hebesatz der Kreisumlage nicht rational kalkuliert, oder nicht für seine Durchsetzung eintritt, sondern nur darauf wartet, zu welcher Höhe sich die Summe der subjektiven Einflüsse kristallisiert. Solche Verhältnisse sind keineswegs selten.

Halten wir fest: Die funktionelle Abhängigkeit der Kreisumlage von den Steuerkraftsummen der Gemeinden und das örtliche Verpflichtungsbewußtsein der politischen Kreisvertreter führen zu einem die eigentliche Bestimmung der Kreisumlage gefährdenden Antagonismus: Wenn das Umlageerträgnis ohnehin steigt, wäre man eher geneigt, den Hebesatz der Kreisumlage zu erhöhen; wenn es dagegen notwendig wäre, den Hebesatz zu erhöhen, weil das absolute Umlageerträgnis geringer wird, verstärkt sich die ablehnende Haltung der Beschlußorgane.

2. Die sonstigen subjektiven Einflußmöglichkeiten

Auch parteipolitische, psychologische, persönliche und intellektuelle Komponenten im geistigen Bild der Kreisvertretungen beeinflussen die Höhe der Kreisumlage. Der parteipolitische Einfluß rührt daher, daß sich die Kreisvertretungen aus parteipolitischen Gruppen (Fraktionen) zusammensetzen, die manchmal auch spezifisch eigene Ziele verfolgen, indem es ihnen weniger auf die Sache, als auf den politischen Effekt ankommt. Dieser Fraktionsegoismus kann ebenso gut auch Fraktionen leiten, die unter irgendeinem Zeichen als parteilos firmieren. Da die Kreisumlage den lokalen Finanzmassen entnommen wird, ohne daß sie sich in der Regel bald und zurechenbar in jedem lokalen Gebiet reproduziert, nimmt der Widerstand der Beschlußgremien gegen die Höhe der Kreisumlage unbeschadet aller rationalen Notwendigkeiten bis zu einem Punkte zu, an dem sie nicht mehr realisiert werden kann. Jetzt kumuliert sich das lokale Verpflichtungsgefühl. Dieses psychologische Maximum der Kreisumlage setzt ihr ein ehernes Limit. Auch das persönliche Verhältnis zwischen den Mitgliedern der politischen Kreisvertretung und der Kreisverwaltung, insbesondere dem Landrat, kann die Kreispolitik versachlichen, aber im Extremfall auch nahezu funktionsunfähig machen. Was Wagener ¹⁾ in diesem Zusammenhang aus dem Jahre 1910 berichtet, hat zeitlose Gültigkeit: Es seien einzelne, aber symptomatische Fälle bekannt, wo dienstliche Reibereien zwischen Landräten und Bürgermeister in persönlichen Haß ausarteten. Vertreter der kreisangehörigen Städte neigen wegen ihres Glaubens, die Lasten des Landkreises hauptsächlich tragen zu müssen, besonders zu solchen persönlichen Differenzen. Die Einwirkung der intellektuellen Komponenten besteht darin, daß die Be-

¹⁾ Vgl. Wagener, Frido: Die Städte...a.a.O., S. 71.

reitschaft der politischen Kreisvertreter, für die Erfordernisse des Landkreises einzutreten, mit ihrer geistigen Einsicht in die Aufgaben der Landkreise als Komplement der kreisangehörigen Gemeinden wachsen muß.

3. Die möglichen Differenzierungen der Kreisumlage

Bisher sind wir immer davon ausgegangen, daß der Hebesatz der Kreisumlage in einem Landkreis für alle Gemeinden gleich hoch ist und ebenso, daß die Kreisumlage immer aus Steuerkraftsummen berechnet wird, deren Elemente eigene Steuerkraft und Schlüsselzuweisungen nicht manipuliert werden. Die LKO bieten in manchen Ländern hierzu die Möglichkeit; allerdings wird nur in seltenen Fällen davon Gebrauch gemacht.

- a) Es handelt sich einmal um das Institut der Mehr- oder Minderbelastung einzelner Gemeinden des Landkreises, das offensichtlich dem Äquivalenzprinzip nachgebildet ist ¹⁾. Ihm liegt der Gedanke zugrunde, daß Umlageleistung der Gemeinden und ihr Nutzenempfang durch die Aufgabenwirtschaft des Kreises in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen müssen. Um dieses Prinzip anwenden zu können, muß es sich allerdings um ein eklatantes Mißverhältnis zwischen Geben und Nehmen handeln. Wenn der Kreis beispielsweise aufwendige Einrichtungen schafft, die ausschließlich einem Teil des Kreises nützen, so kann die daraus entstehende Kostenlast durch eine Mehrbelastung auf die begünstigten Gemeinden umgelegt werden. Der Ausgleich kann auch in der Weise erfolgen, daß die Kreisumlage der Gemeinden, die von dieser Veranstaltung keinen oder nur einen geringen Vorteil haben,

¹⁾ Vgl. Bodenstaff, Hans-J.: Die Mehr- oder Minderbelastung... a.a.O.

um den Betrag herabgesetzt wird, der für die Einrichtung aufgewendet werden mußte (Minderbelastung). Die Mehr- und Minderbelastung muß sich auf bestimmte Gemeinden (nicht auf Teile von Gemeinden) erstrecken und ist zahlenmäßig festzulegen. Die Einnahmen des Kreises aus der Mehrbelastung dürfen in keinem Fall die Kosten der Einrichtung, für die sie erhoben wurden, übersteigen. Das Institut der Mehr- oder Minderbelastung wurde durch den § 10 des Preussischen Kreis- und Provinzialabgabengesetzes vom 23.4.1906 ¹⁾ überliefert. Kreisumlage und Mehr- oder Minderbelastung sind jedoch streng zu trennen; denn die Kreisumlage ist ein allgemeines Deckungsmittel, die Einnahmen aus der Mehrbelastung einzelner Kreisteile jedoch zweckgebundene Deckungsmittel. Diese Einrichtung besteht heute nur noch in Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Hessen; in allen anderen Ländern muß die Kreisumlage einheitlich für alle Gemeinden erhoben werden. Zuletzt hat Niedersachsen im Jahre 1953 auf die Mehr- oder Minderbelastung verzichtet. Eine solche Möglichkeit stellt praktisch den Versuch dar, die innere Ausgleichsaufgabe der Landkreise allein durch die örtliche Differenzierung der Umlage zu erfüllen. An sich sieht dieses Prinzip richtig, daß eine einheitliche Kreisumlage und die daraus entstehende effektive Umlagebelastung einer Gemeinde noch nichts über das Gelingen des inneren Ausgleichs aussagen, weil auf der anderen Seite des Ausgleichskalküls auch die Nutzengewährungen stehen müssen, welche die Ausgabenwirtschaft des Landkreises stiftet. Aber diese differenzierte Kreisumlage ist für einen wirksamen inneren Ausgleich in fast allen denkmöglichen Fällen ungeeignet, weil allein schon der Maßstab der Kreisumlage als Vergleich unzulässig ist. Die Kreisumlage ist eine Finanzausgleichsumlage; ihre Höhe kann daher weder insgesamt noch in jedem einzelnen Fall nach der Höhe des

1) GS. S. 159.

Vorteile bemessen werden, den die Kreiswirtschaft den kreisangehörigen Gemeinden gewährt. Der Kreis wäre jetzt ein reiner Zweckverband; sein genossenschaftlich akzentuierter Verbandscharakter, der allein seine Bezeichnung als "Ausgleichsverband" rechtfertigt, wäre aufgehoben.

Vor allem aber kann diese Differenzierung der Umlagehöhe im Kreisgebiet deswegen kein Instrument des inneren Ausgleichs sein, weil es bei der Kalkulation der inneren Ausgleichsaufgabe nicht auf die Höhe der Kreisumlage, sondern auf die Höhe jeder einzelnen örtlichen Leistungsfähigkeit im Verhältnis zu allen anderen Gemeinden und zum angestrebten Ausgleichsniveau ankommt. Auch politisch ist es außerordentlich schwierig, eine Mehrbelastung durchzusetzen.

- b) Eine andere Art ist die reine Differenzierung der Kreisumlage. In diesem Fall kann die Kreisumlage differenziert - verschiedene Umlagesätze für verschiedene Steuerkraftmeßzahlen - erhoben werden. Diese Variante macht es möglich, den Steuerkraftausgleich im Landkreis zu verstärken oder zu mildern. Der Ausgleich würde verstärkt, wenn man die Grundsteuer geringer gewichten würde als die Gewerbesteuer; dadurch würden die ländlich strukturierten Gemeinden zusätzlich entlastet. Ein solches Verfahren kumuliert jedoch alle subjektiven Einflüsse auf die Höhe der Kreisumlage. Die Vertreter der kreisangehörigen Städte werden jetzt erbitterten Widerstand leisten. Aber auch die Komplizierung des Umlagekalküls, die durch diese Differenzierung eintritt, hat dazu geführt, daß nur in Ausnahmefällen von ihr Gebrauch gemacht wird.

4. Die Kreisumlage in der historischen Entwicklung

Die heutige Kreisumlage hat sich über die Formen einer direkten und indirekten Besteuerung der Kreiseinwohner entwickelt. Die Geschichte der Kreisfinanz im 19. Jahrhundert beginnt mit der direkten Besteuerung der Kreiseinwohner durch den Kreisausschuß in Form von Zuschlägen zur Einkommensteuer und den Realsteuern. Durch das Preussische Kreis- und Provinzialabgabengesetz vom 23. April 1906¹⁾ wurde die Individualveranlagung der Kreissteuer aufgehoben, weil jetzt durch § 7 Abs. 1 dieses Gesetzes die kreisangehörigen Gemeinden verpflichtet wurden, das sich nunmehr auf eine mittelbare Steuerpflicht der Kreiseinwohner gründende Abgabensoll aufzubringen. Aber sowohl die direkte als auch die indirekte Besteuerung der Kreiseinwohner sind ökonomisch nichts anderes als eine Kreisumlage. Denn in allen Fällen holt sich der Landkreis einen Finanzierungsanteil aus der Steuerkraft seiner Gemeinden. Welche Wege er zu diesem Ziel benutzt, betrifft die rechtlichen Aspekte, die jedoch ihren tatsächlichen Wirkungscharakter nicht beeinflussen. Im Laufe der Entwicklung wurde dieses historisch modifizierte System der Kreisumlage notwendigerweise auch immer wieder den Steuerquellen der Gemeinden angepaßt. Die Geschichte läßt auch erkennen, daß die Kreisumlage in der ersten Phase als Mittel der Spitzenfinanzierung gedacht war²⁾. Das Preussische Ausführungsgesetz zum Finanzausgleichsgesetz vom 30.10.1923³⁾ ermächtigte die Kreise, eine Umlage (Kreisabgabe) zu erheben, soweit die Reichssteuerüberweisungen und die sonstigen Einnahmen den Finanzbedarf des Kreises nicht deckten. Erstmals wurde dadurch das Institut der Kreisumlage in das Finanzaus-

1) GS. S. 159. - Das Gesetz trat am 1. April 1907 in Kraft.

2) Vgl. Wagener, Frido: Die Städte...a.a.O., S. 142.

3) GS. S. 487.

gleichsrecht übernommen, wo es bis heute verblieben ist, weil es seinem Charakter nach dorthin gehört. Vorher hatte die Novelle zum Kommunal-Abgabengesetz und Kreis- und Provinzialabgabengesetz vom 26. August 1921 ¹⁾ den Begriff der Kreissteuer durch die Bezeichnung Kreisabgabe ersetzt. In Art. I des Änderungsgesetzes zum Finanzausgleichsgesetz vom 24. März 1931 ²⁾ tritt dann die Kreisumlage an die Stelle der Kreisabgabe; erstmals stimmt die Gesetzessprache mit der ökonomischen Wirklichkeit überein. Nach 1945 wurde das traditionelle System der Kreisumlage in seinen wesentlichen Zügen in die Finanzausgleichsgesetze der Länder in der BRD übernommen ³⁾. - Daß die Kreisumlage vor allem in der Zeit bis zum zweiten Weltkrieg nur einer Spitzenfinanzierung dienen sollte, ist nur ein Spiegelbild der schon geschilderten Tatsache, daß die kommunale Komponente der Landkreise damals wenig ausgeprägt war. Nachdem sich aber der Landkreis, vor allem nach dem zweiten Weltkrieg, immer mehr als Kommunalverband in den Vordergrund schob, mußte sich auch der Charakter der Kreisumlage vom Spitzendeckungsmittel zu einem Mittel der Restfinanzierung wandeln. Sollte der Begriff "Spitzenfinanzierung" ausdrücken, daß die Kreisumlage einen im Verhältnis zu dem Gewicht der anderen Einnahmen relativ geringfügigen Restbedarf anzuschaffen hatte, so bedeutet der Begriff des restlichen Deckungsmittels lediglich einen quantitativen Ausdruck. Jetzt mußte die Kreisumlage als allgemeines Deckungsmittel einfach jenen Finanzbedarf hervorbringen, der sich als negative Differenz zwischen dem tatsächlichen Finanz-

1) GS. S. 495.

2) GS. S. 25.

3) Zur Geschichte der Kreisfinanz: Hacker, Horst: Kreissteuern und sonstige Kreisfinanzen, sowie Berkenhoff, Hans-Albert: Kreisumlage und Amtsumlagen, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Berlin, Göttingen und Heidelberg, S. 346 ff. und 357 ff.; Wagener, Frido: Die Städte...a.a.O.; Wormit, Hans-Georg: Die Landkreisordnungen...a.a.O., S. 37; v.Unruh, Georg-Christoph: Der Kreis...a.a.O., S. 188-191.

bedarf aufgrund der geplanten Ausgaben und der Summe der sonstigen geplanten Einnahmen - vor allem aus öffentlichen Abgaben und Finanzzuweisungen - zeigt ¹⁾.

Die Kreise haben im Laufe der Entwicklung viele Aufgaben von Gemeinden übernommen und neue Aufgaben erhalten.

Dadurch ist eine ständige Steigerung des Finanzbedarfs der Landkreise entstanden, der nur durch eine ständige Erhöhung der Kreisumlage gedeckt werden konnte.

1) Die Amtsumlage in den Ländern mit Amtsverfassung ist ebenfalls ein restliches Deckungsmittel. Da die Ämter keine Schlüsselzuweisungen erhalten (in Schleswig-Holstein lediglich Amtsdotationen, die sich nach der Einwohnerzahl richten) und auch keine Steuern erheben dürfen, ist der Haushalt der Ämter einseitig von der Amtsumlage abhängig. Bei der Amtsumlage wird deutlich, daß der Begriff des "restlichen Deckungsmittels" ein rein quantitativer Ausdruck ohne qualitative Bedeutung ist.

V. Theorie und Praxis der inneren Ausgleichsaufgabe sowie der Bedingungen und Schwierigkeiten ihrer Erfüllung

1. Darstellung des Prinzips

Während sich in der Haushaltsplanung der Gemeinden die Ausgaben meist nach den zu erwartenden Einnahmen richten, können die Landkreise durch das restliche Deckungsmittel der Kreisumlage ihr Einnahmenvolumen so weit ausdehnen, daß sie alle als notwendig erachteten Aufgaben in angemessener Weise erfüllen können. Darum steht in der Haushaltsplanung der Landkreise die Ausgabenplanung im Vordergrund; ihr gegenüber erscheint die Einnahmenplanung nur als eine dienende Funktion. Die Einnahmenplanung muß dann die Höhe der Kreisumlage so kalkulieren, daß einerseits die innere Ausgleichsaufgabe wahrgenommen werden kann, andererseits aber auch die Allzuständigkeit der Gemeinden nicht beeinträchtigt wird. Die Einnahmenplanung bewegt sich zwischen diesen beiden Polen auf einem schmalen Grat, der die Ausgabenplanung zu ganz besonderer Sorgfalt verpflichtet. Die Ausgabenplanung steht nun vor zwei ganz verschiedenen Aufgabenblöcken. Art und Umfang der übertragenen Aufgaben, der Pflichtaufgaben, der kreisspezifischen Aufgaben sowie der Existenzaufgaben sind genau bekannt, weil diese unter präziser Bezeichnung entweder vom Staat für den ganzen Landkreis zur Erledigung aufgetragen werden, oder wiederum aus der Einheit des Landkreises heraus erwachsen. Dagegen ist die Bestimmung der eigenen Aufgaben im Selbstverwaltungsbereich, die sich aus seiner überörtlichen Zuständigkeit ergeben und die seine innere Ausgleichsaufgabe ausmachen, auf individuelle Schätzungen angewiesen. Diese Aufgabe ist ein Abstraktum; denn sie erstreckt sich nicht auf die gebietskörperschaftliche Einheit des Kreises, sondern auf jede einzelne Kreisgemeinde. Insofern zerfällt die innere Ausgleichsaufgabe eines Landkreises in so viele innere

Ausgleichsaufgaben, als der Kreisverband Gemeinden zählt, die der ausgleichenden Tätigkeit des Landkreises bedürfen. Im Abschnitt B) I.) 4.) ba) haben wir die innere Ausgleichsaufgabe so formuliert: Mit seiner Leistungsfähigkeit muß der Landkreis jene mangelhaften örtlichen Leistungsfähigkeiten ergänzen, die aus eigener Kraft nicht in der Lage sind, ihre gemeindliche Daseinsvorsorge bis zu jener Linie zu treiben, welche die gleichwertige Befriedigung aller kommunalen Bedarfe in allen Gemeinden im Kreisraum bezeichnet. Diese Aufgabe war an sich schon dem kommunalen Finanzausgleichssystem gestellt, aber es hat sich aus natürlichen und methodischen Gründen als unmöglich erwiesen, ein befriedigendes Ergebnis zu erzielen. Die Ausgangslage des Landkreises ist nun wesentlich günstiger, weil er in seinem überschaubaren Gebiet die vorhandenen Leistungskraftunterschiede ausmachen und bewerten kann. An die Stelle der willkürlichen und schematisierten Bedarfsannahmen der Schlüsselausgleiche tritt nun die individuelle Einschätzung der relativen Leistungskraftunterschiede durch die Ausgabenplanung der Landkreise. Der Landkreis muß also zuerst eine gedankliche Vorstellung von einem Gleichwertigkeitsniveau der gemeindlichen Aufgabenerfüllung in seinem Gebiet haben; sodann muß er schätzen, in welcher Verhältnislage hierzu sich jede einzelne Gemeinde befindet.

- a) Der Landkreis wird nun seine innere Ausgleichsaufgabe völlig ignorieren, wenn er annimmt, daß er allein schon durch die Erhebung der Kreisumlage das innere Ausgleichsziel erreicht. Der Landkreis-Schlüsselausgleich wird zwar mangelnde Umlagekraft auffüllen; aber zur Deckung des restlichen Finanzbedarfs muß in jedem einzelnen Landkreis immer ein bestimmter Hebesatz der Kreisumlage (ku) erhoben werden. Wie ein solcher Hebesatz auf die verfügbare Finanzkraft (vK) der kreisangehörigen Gemeinden wirkt, soll ein Beispiel für vier Gemeinden gleicher Größe bei alternativen Hebesätzen von 20, 30 und 40 vH. zeigen ¹⁾:

1) ss = Steuerkraftsumme.

Gemeinde	ss	20 vH. ku ($\frac{ss \cdot 20}{100}$)	vK (ss-ku)	30 vH. ku ($\frac{ss \cdot 30}{100}$)	vK (ss-ku)	40 vH. ku ($\frac{ss \cdot 40}{100}$)	vK (ss-ku)
A	90	18	72	27	63	36	54
B	80	16	64	24	56	32	48
C	70	14	56	21	49	28	42
D	60	12	48	18	42	24	36
=	300	60	240	90	210	120	180

Die relativen Unterschiede in der verfügbaren Finanzkraft der Gemeinden bleiben bei jedem Hebesatz der Kreisumlage unverändert; sie bleiben stets so groß wie die relativen Unterschiede in der Ausgangssteuerkraft. Die Gemeinde A war aus dem gemeindlichen Schlüsselausgleich mit einer um ein Drittel höheren Finanzkraft hervorgegangen als die Gemeinde D; diese Relation kann durch irgendeinen möglichen Hebesatz der Kreisumlage nicht verändert werden. Was sich verändert, sind nur die absoluten Umlagezahlungen. Wenn wir uns jetzt noch eine abundante Gemeinde E mit einer Steuerkraftsumme von 120 hinzudenken, so ergibt sich auch in diesem Fall, daß bei jedem Hebesatz der Kreisumlage auch ihr relativer Vorsprung der Ausgangssteuerkraft ungeschmälert erhalten bleibt. Die Kreisverwaltung wird jedoch einen Hebesatz ihrer Umlage von 40 vH. oder mehr nur sehr schwer durchsetzen können, weil damit den Gemeinden in einem Umfang Finanzkraft entzogen wird, dem angesichts der subjektiven Einflüsse auf die Höhe des Hebesatzes von der politischen Kreisvertretung größtes Widerstreben entgegengebracht wird. Das Ausmaß der Finanzkraftumverteilung deutet auch darauf hin, daß die gemeindliche Selbstverwaltung über Gebühr beeinträchtigt worden ist.

Von der Kreisumlage kann man also lediglich sagen, daß sie alle Gemeinden nach ihrer absoluten finanziellen Leistungsfähigkeit zur Deckung eines restlichen Finanzbedarfs heranzieht, ohne die relativen Unterschiede in der Finanzkraft zu verändern. Die Ge-

meinde A kann in jeder Periode und bei jedem möglichen Hebesatz der Kreisumlage je E ein Drittel mehr ausgeben als die Gemeinde D ; die abundante Gemeinde E wird der Gemeinde D dagegen stets um die doppelte Finanzkraft überlegen bleiben. Es ist nun gerade das Ziel der inneren Ausgleichsaufgabe, die erzielten Einnahmen so einzusetzen, daß die aus der Natur des kommunalen Finanzausgleichs, einschließlich der Kreisumlage, resultierenden Leistungskraftunterschiede zwischen den Gemeinden verringert werden. Darum muß sich die innere Ausgleichsaufgabe nicht auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden zum Zeitpunkt der Erhebung der Kreisumlage beziehen, sondern auf die historisch gewachsenen Unterschiede der gemeindlichen Daseinsvorsorge. Die Kreisumlage an sich - von bestimmten Unterschieden der Hebesätze zwischen den Kreisen abgesehen - ist ein vom Staat befohlenes und berechnetes Mittel des interkommunalen Finanzausgleichs, das deswegen ohne jeden Bedarfsbezug in der gemeindlichen Finanzkraft fußt; die innere Ausgleichsaufgabe soll jedoch durch die individuelle Bewertung der Leistungsunterschiede zwischen den Gemeinden zu einer Verbesserung des kommunalen Finanzausgleichs führen. Veränderungen der gegenwärtigen, absoluten Finanzkraft einer Gemeinde durch die Kreisumlage können die Qualität der zukünftigen Daseinsvorsorge einer Gemeinde beeinflussen; für die innere Ausgleichsaufgabe ist jedoch nur die gegenwärtige Verhältnislage der gemeindlichen Daseinsvorsorge relevant. Nur die Gemeinden minderer Leistungsfähigkeit haben einen Anspruch darauf, durch den Kreis an ein etwa gleichwertiges Niveau der gemeindlichen Daseinsvorsorge im Kreisgebiet herangeführt zu werden.

- b) Die innere Ausgleichsaufgabe eines Landkreises ist nur ein maßstabverkleinertes Abbild der staatlichen Finanzausgleichsaufgabe, die darin besteht, " die öffentlichen Mittel derart auf die einzelnen Aufgaben und insbesondere auf die öffentlichen Gebietskörperschaften zu verteilen, daß bei allen

Körperschaften Aufgaben gleicher Dringlichkeit ihre Befriedigung finden können " ¹⁾. Der Landkreis erscheint jetzt als öffentliches Wirtschaftssubjekt, weil er Ausgaben und Ausgleichsnutzen bewerten muß ²⁾. Seine Eigenschaft als Gebietskörperschaft verleiht ihm Aktionsfähigkeit, während seine Eigenschaft als Gemeindeverband Art und Umfang seines Wirtschaftens absteckt. Da sich jede Finanzausgleichsaufgabe nur als Idealtypus darstellen läßt ³⁾, ist das 2. Gossen'sche Gesetz als Prinzip des Grenznutzenausgleichs und als Ausdruck des rationalen Verhaltens der Wirtschaftler das einzige Hilfsmittel, das die innere Ausgleichsaufgabe erkennbar machen kann. Die Situation, vor der die ökonomische Erwägung der Ausgabenplanung des Landkreises steht, läßt sich am Bild einer Treppe ablesen, die in das Haus gleichwertiger gemeindlicher Bedarfsdeckung im Kreisgebiet führt. Viele Gemeinden stehen auf den Treppentufen in verschiedenen Abständen zum Hauseingang; andere sind gerade dabei, den Hauseingang zu betreten; wieder andere haben das Haus schon verlassen. Nur die Gemeinden, die noch auf der Treppe stehen, haben einen Anspruch darauf, in das innere Ausgleichskalkül einbezogen zu werden. Die verschiedenen Entfernungen zum Hauseingang weisen nur den Umfang des jeweiligen Leistungskraftmangels aus. Dieses Gleichnis wird den Erfahrungen gerecht, die wir bei der Untersuchung des kommunalen Finanzausgleichssystems gewonnen haben, das der größeren Ausgangsteuerkraft selbst bei Gemeinden gleicher Größe und gleicher Bedarfsstruktur auch einen größeren Vorteil beläßt. Abgesehen von den abundanten Gemeinden, deren Finanzkraft weit überragt. Die Finanzkraftunterschiede, welche die innere Ausgleichsaufgabe der Landkreise vorfindet, wenn sich das kommunale Finanz-

-
- 1) Vgl. Stucken, Rudolf: Zur Neuordnung des Finanzausgleichs, in: Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 127, 1927, S. 721 ff.
 - 2) Die Art der Mittelaufbringung ist kein Grund, den Landkreisen wie den Gemeinden die Eigenschaft eines Wirtschaftssubjektes zu versagen. Indem wir sie als "öffentliche Wirtschaftssubjekte" bezeichnen, schaffen wir die begriffliche Trennung zu den privaten Wirtschaftssubjekten, die sich allein aus der Art der Mittelaufbringung ergibt.
 - 3) Dies betont auch Bickel (Vgl. Bickel, Wilhelm: Finanzwirtschaftliche Beziehungen zwischen öffentlichen Körperschaften, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Tübingen 1956 S. 738).

ausgleichssystem ausgewirkt hat, führen auch dazu, daß auch der Erfüllung der inneren Ausgleichsaufgabe Grenzen gesetzt sind. Auch eine relativ hohe Kreisumlage kann, wie wir gesehen haben, die relativen Finanzkraftunterschiede nicht beseitigen. Darum wird es immer Gemeinden mit anomal hoher und hoher Finanzkraft geben, während darunter eine Mehrheit bleiben wird, deren Finanzkraft durch den kommunalen Finanzausgleich auf eine bestimmte durchschnittliche Finanzkraft aufgefüllt wurde. Auch in dieser Gruppe verbleiben dann noch Differenzen, die sich aus ihrer unterschiedlichen Ausgangssteuerkraft ergeben. Dieses Urteil muß immer für Gemeinden gleicher Größe und gleicher Bedarfsstruktur gelten; es geht bewußt nicht auf die Problematik ein, die sich daraus ergibt, daß den Gemeinden mit steigender Einwohnerzahl durch höhere Kopfbeträge für die Ermittlung der Bedarfsmeßzahl ein höherer Ausgabenbedarf zugerechnet wird. Dieses Problem soll im abschließenden Teil untersucht werden.

Fassen wir zusammen:

So wie sich die beiden Schlüsselausgleiche darauf beschränken mußten, die mangelnde Steuer- oder Umlagekraft an einem durchschnittlichen Finanzbedarf zu messen, so muß sich auch die innere Ausgleichsaufgabe zwangsläufig damit abfinden, daß sie wegen der unterschiedlichen Ausgangssteuerkraft nur die unterversorgten Kreisgemeinden allmählich auf ein gewisses Niveau der Daseinsvorsorge anheben kann, das wir als einen "guten Kreisdurchschnitt" bezeichnen möchten. Die innere Ausgleichsaufgabe der Landkreise kann daher das Staatsziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nur in der Weise letztlich durchsetzen, daß sie besondere Leistungsschwächen ergänzt, die Leistungsspitzen kann sie jedoch nicht abbauen.

Im staatlich gebundenen Aufgabenbereich der Landkreise will der Staat einen äußeren Ausgleich zwischen Land- und Stadtkreisen, sowie zwischen den Landkreisen mit Unterstützung

des kommunalen Finanzausgleichssystems dadurch herbeiführen, daß er den Landkreisen genau bezeichnete Aufgaben zur bevorzugten Erledigung überträgt, während die innere Ausgleichsaufgabe selbständig auf einen inneren Ausgleich hinwirken und auf diese Weise auch den äußeren Ausgleich günstig beeinflussen soll.

2. Die Bedeutung des unbestimmten Rechtsbegriffs der überörtlichen Aufgaben für die innere Ausgleichsaufgabe

Wenn den Landkreisen im staatlich nicht geregelten Aufgabenbereich von den Gemeindeaufgaben nur jener Teil zukommt, der die örtliche Leistungsfähigkeit übersteigt - was die überörtlichen Aufgaben der Landkreise ergibt, die wir auch als eigene Aufgaben im Selbstverwaltungsbereich bezeichnet haben - so kann es zu unüberwindbaren Schwierigkeiten führen, wenn die Landkreise mit diesen unbestimmten Rechtsbegriffen ihre innere Ausgleichsaufgabe festzustellen versuchen. Denn ebenso wie die örtlichen, sind auch die überörtlichen Aufgaben nur Gattungsbegriffe, rechtliche Abgrenzungsmerkmale, welche die bunte und unübersehbare Vielfalt des kommunalpolitischen Lebens verbergen. Was örtliche und überörtliche Aufgaben sind, entscheidet allein die Leistungsfähigkeit jeder einzelnen Gemeinde und jedes einzelnen Landkreises; darum gibt es immer nur eine örtliche Aufgabe in bezug auf eine Gemeinde und eine überörtliche Aufgabe eines Landkreises in bezug auf jede einzelne Gemeinde. Zum gleichen Sachverhalt sagt Peters:

" Es ist eine leere Redensart, zu sagen, daß die örtlichen Aufgaben den Gemeinden, die weiteren den Kreisen und Provinzen und die der Gesamtheit dem Staat obliegen, denn damit entsteht die ebenso schwierige Frage, was örtliche Aufgaben sind. In den einzelnen Kreisen ist die Verschiedenheit der Leistungsfähigkeit der Gemeinden so groß, daß sich ein Maßstab dafür, was die einzelne Gemeinde erfolgreich durchführen könne und was nicht, kaum finden läßt. Es kann weder die schwächste noch die stärkste, noch eine Durchschnittsgemeinde als Richtschnur für eine sinnvolle Abgrenzung der Aufgaben dienen. " ¹⁾ Aufgabe des Landkreises ist es daher, den unbestimmten Rechts-

¹⁾ Vgl. Peters, Hans : Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, Berlin 1926, S. 79.

begriff der überörtlichen Aufgaben nach seinem Sinngehalt so anzuwenden, daß er in jedem Einzelfalle zu einem gerechten Ergebnis führt. Schließlich gibt es kein Gesetz und keine gesetzliche Zuständigkeitsregelung, wo auch immer, die sofort und zweifelsfrei alle Erscheinungen des wirklichen Lebens decken.

- a) Zuerst ist geboten, den Begriff der überörtlichen Aufgabe genauer zu interpretieren als es bisher notwendig war. Denn nur dadurch erhält die innere Ausgleichsaufgabe die notwendigen Konturen. Wenn nachgewiesen ist, daß den Landkreisen im Selbstverwaltungsbereich solche Aufgaben zukommen, welche die örtliche Leistungsfähigkeit übersteigen, so ist damit für einen ganz speziellen Fall nur eine sehr allgemeine Zuständigkeitsregelung ausgesprochen. Da eine Aufgabe die örtliche Leistungsfähigkeit ganz oder teilweise übersteigen kann, erstreckt sich die Zuständigkeit des Landkreises in diesen Bereich auf alle Gemeindeaufgaben, die örtlich überhaupt nicht oder nicht ausreichend erfüllt werden können. Die Skala der Möglichkeiten und damit der Umfang der überörtlichen Aufgabe reicht von der absoluten Unmöglichkeit einer Gemeinde, auch nur den geringsten Teil der Aufgabe übernehmen zu können, bis zu ihrer Fähigkeit, einer Aufgabe fast ganz, aber eben doch nicht ganz gewachsen zu sein. Ohne diese genauere Begriffsdefinition könnte angenommen werden, daß die Landkreise gemeindliche Aufgaben auch übernehmen müssen, wenn es den Gemeinden nur an einem kleinen Teil der erforderlichen Leistungskraft mangelt. Die überörtliche Aufgabe ist also nur in den seltensten Fällen mit einer technisch einheitlichen Aufgabe identisch. Würde etwa eine örtliche Leistungsfähigkeit 90 vH. der Kosten einer anstehenden Aufgabe erreichen, so würde die innere Ausgleichsaufgabe ad absurdum geführt, wenn der Landkreis diese Aufgabe an

sich ziehen und mit der Allgemeinheit der Kreisumlage finanzieren würde. Der betreffenden Gemeinde wären jetzt 90 vH. der speziellen Leistungsfähigkeit verblieben, die sie nun zu einem großen Teil auf Kosten der anderen Gemeinden eingespart hat.

- b) Weiter muß sich die Ausgabenplanung des Landkreises anlegen sein lassen, die speziellen örtlichen Leistungsfähigkeiten nicht nur im Blick auf eine gerade strittig gewordene Aufgabe zu prüfen; ihre Beurteilung muß sich nach dem Gesichtspunkt einer ordentlichen Wirtschaft auf einen größeren Zeitraum der Vergangenheit richten, wenn das Prüfungsergebnis dem Sinn der inneren Ausgleichsaufgabe gerecht werden soll. Es könnte sein, daß eine Gemeinde in der vorhergegangenen Periode mit ihren knappen Finanzierungsmöglichkeiten verschwenderisch umgegangen ist. Ein kleines Dorf könnte ein großes Hallenbad oder eine aufwendige Versammlungshalle gebaut und sich dadurch durch eine hohe Verschuldung für viele Jahre hinaus die Hände gebunden haben ¹⁾. Wenn sie nun in einer kommenden Periode die subsidiäre Hilfe des Landkreises für einen elementaren Bedarf, etwa für den Bau einer Volksschule oder einer Ortskanalisation, fordern würde, so muß der Kreis seine Hilfe versagen. Sonst würde die Kreisunterstützung dazu führen, daß alle anderen Gemeinden über die Kreisumlage nachträglich einen Teil der unwirtschaftlichen Investition finanzieren müssen. Das Prinzip des inneren Ausgleichs ist gleichzeitig auch ein Schutz für die anderen Gemeinden, weil es auch so verstanden werden muß, daß sich eine gemeindliche Daseinsvorsorge auch in einem rückliegenden Zeitraum im Verhältnis zu der Lasten-

1) Solche und ähnliche Erscheinungen sind keineswegs Seltenheiten. Aber es muß darauf hingewiesen werden, daß sie nur eintreten können, wenn der Landrat (Oberkreisdirektor) seine staatliche Aufgabe als Rechtsaufsicht der Gemeinden ignoriert. Denn in solchen Fällen verletzt die Gemeinde den allgemeinen Wirtschaftlichkeitsgrundsatz der GO.

ausgleichsgemeinschaft der anderen Gemeinden in etwa gleichwertig verhalten hat. Dieses Beispiel zeigt auch, daß es absolut falsch wäre, die Höhe der Verschuldung als Maß für die örtliche Leistungsfähigkeit zu verwenden. Stets muß dann untersucht werden, ob die Gemeinden auch die Grundsätze einer ordentlichen Wirtschaft befolgt, sich also auch für im Verhältnis zu der Daseinsvorsorge der anderen Gemeinden Notwendiges verschuldet haben.

- c) Unrealistisch wäre auch, darauf zu bestehen, daß die innere Ausgleichsaufgabe in jedem Rechnungsjahr erfüllt wird. Man wird nur sagen können, daß es in einem angemessenen Zeitraum gelingen sollte, in allen Gemeinden eines Kreises in etwa gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen. Von Periode zu Periode kann der Kreis im Rahmen seiner Möglichkeiten - die, wie wir gesehen haben, entscheidend von Quantität und Qualität der gemeindlichen Finanzausstattung, wie davon abhängen, ob auch der Staat die Kosten der übertragenen Landkreisaufgaben deckt - immer nur nach besten Kräften auf einen inneren Ausgleich hinwirken. Es wurde schon gesagt, daß es in der Praxis nicht möglich ist, weder die spezielle örtliche Leistungsfähigkeit exakt zu erfassen, noch die Linie einer gleichwertigen kommunalen Daseinsvorsorge im Kreisraum klar zu sehen. Aber die Verwaltungskunst muß stets die gedankliche Schablone dieser Grenzpfähle der inneren Ausgleichsaufgabe vor Augen haben und sie hypothetisch anzuwenden versuchen. Das praktische Optimum des inneren Ausgleichs ist jetzt das eigentliche Ziel. Insofern ist das Bemühen um inneren Ausgleich eine immerwährende Aufgabe von idealer Gestalt. Wie läßt sich nun das Prinzip des inneren Ausgleichs cum grano salis in die Wirklichkeit übertragen ?

3. Die konkrete Aufgabenabgrenzung im inneren Ausgleich

- a) Einfach ist die Situation für den Landkreis, wenn es um eine nicht ausreichende örtliche Leistungsfähigkeit im Hinblick auf eine Aufgabe geht, die jeweils nur ein Gemeindegebiet betrifft. Sind beispielsweise von 30 kreisangehörigen Gemeinden 28 ausreichend mit Volksschulen versorgt und wären nur zwei besonders leistungsschwache Gemeinden nicht in der Lage, ihren Bedarf auf diesem Gebiet gleichwertig zu decken, so muß der Kreis durch entsprechende Zuschüsse die Aufgabenerfüllung ermöglichen. Die Höhe seiner Zuschüsse entspricht dann dem Anteil der überörtlichen Aufgabe an der jeweiligen Gesamtaufgabe (= Gesamtkosten). So verfahren in der BRD viele Landkreise und bringen dadurch zum Ausdruck, daß sie verstanden haben, daß sie immer nur mangelnde örtliche Leistungsfähigkeit auszugleichen verpflichtet sind. Viele Kreistage haben beschlossen, daß der Kreis die Verwirklichung besonders wichtiger Gemeindeaufgaben - Schulhausbauten, Ortskanalisationen, Kläranlagen, Sportstätten etc. - unterstützt, indem er einen prozentualen Teil der Baukosten gewährt, der häufig auch nach der Leistungsfähigkeit der Gemeinde differenziert wird. Dieses Verfahren zeigt die Absicht des Kreises, die kommunale Daseinsvorsorge in ihren elementaren Erfordernissen in einem gewissen Gleichschritt Stufe um Stufe höher zu führen. Die im vorhinein feststehende Zuschußbereitschaft des Kreises schafft eine Voraussetzung dafür, daß die originäre Daseinsvorsorge in allen Gemeinden in einem angemessenen Zeitraum in etwa gleichwertig erfolgen kann.

Nun ist auch schon vorgekommen, daß eine Gemeinde vor einem von ihr nicht zu befriedigenden Bedarf steht, der nur sie betrifft und der deswegen nicht am Prinzip der in etwa gleichwertigen Daseinsvorsorge im Kreisgebiet

gemessen werden kann. Ein Bedarf, dessen Erfüllung das wirtschaftliche Schicksal einer Gemeinde erheblich verbessern würde. Viele kleine und mittlere Unternehmungen wie auch Großfirmen haben in mittleren und kleinen Landgemeinden neue Niederlassungen gegründet ¹⁾. In vielen Fällen übertrafen die notwendigen Erschließungskosten die örtliche Leistungsfähigkeit bei weitem. Hier war ebenfalls die subsidiäre Hilfe des Kreises am Platze, der natürlich voraussetzen mußte, daß auch die Gemeinde ihre Finanzierungsmöglichkeiten restlos ausgeschöpft hat. Die Kreise mußten schon aus wirtschaftlichen Gründen daran interessiert gewesen sein, die Wirtschaftskraft im Kreisraum zu verstärken, weil sie über die Kreisumlage an der zuwachsenden örtlichen Steuerkraft teilnehmen. Die Hilfe des Kreises, die meist auch durch Mittel der staatlichen Wirtschaftsförderung ergänzt wird, entspricht deswegen dem Prinzip des inneren Ausgleichs, weil der Zuwachs an örtlicher Steuerkraft die Kreisumlage der anderen Gemeinden relativ entlastet. Es ist auch möglich, daß eine Gemeinde, deren Leistungsfähigkeit den guten Kreisdurchschnitt der gemeindlichen Daseinsvorsorge weit überragt, eine sehr aufwendige Aufgabe durchführen will, die teilweise auch ihre Kraft übersteigt. Sie kann nun nicht damit rechnen, daß der Kreis ihre mangelnde Leistungsfähigkeit ergänzt, weil der Kreis in bezug auf diese Gemeinde keine innere Ausgleichsaufgabe hat. Sie gehört nicht zum Kreis der Gemeinden, die von der Ausgabenwirtschaft des Kreises an die Marke der in etwa gleichwertigen Befriedigung aller kommunalen Bedarfe im Kreisgebiet herangeführt werden soll.

1) Beispiele für Großbetriebe, die sich in der BRD in kleinen kreisangehörigen Gemeinden niedergelassen haben, sind die US-Firma Goodyear, der größte Reifenhersteller der Welt, in Philippsburg, und die "British-Nylón" in Östringen, beide im Landkreis Bruchsal in Nordbaden.

- b) Schwieriger wird die Aufgabenabgrenzung, wenn Gemeinden eines Kreises vor einer Aufgabe stehen, die sie nicht getrennt befriedigen können, weil die technische oder wirtschaftliche Natur der Aufgabe ein viel größeres Gebiet erfordert. Gleichartige Bedarfe mehrerer oder auch aller Gemeinden eines Kreises müssen sich sozusagen zusammenfügen, damit eine technische oder wirtschaftliche Einheit entsteht, die eine Aufgabenerfüllung überhaupt erst möglich macht. Reale Beispiele sind der notwendig werdende Bau von Krankenhäusern, Müllverbrennungsanlagen, Altersheimen, weiterführenden Schulen, gemeinsamen Wasserversorgungsanlagen, oder die Einrichtung einer Bus-Linie für alle oder mehrere Gemeinden als extremes Beispiel. Solche Aufgaben von großer Flächenhaftigkeit erfüllen die Landkreise in der Regel schon in ihrem übertragenen Aufgabenbereich; sie sind von uns daher als überörtliche Aufgaben im räumlich-gebietlichen Sinne bezeichnet worden. Solche Aufgaben haben bekanntlich auch zu dem Institut der "Kompetenz-Kompetenz" der Landkreise geführt. Die Frage ist nun, ob solche Aufgaben auch als überörtliche Aufgaben der Landkreise im subsidiären Sinne angesehen werden können, die in den Bereich der eigenen Aufgaben im Selbstverwaltungsbereich gehören. Wie auch immer geartete Gemeindeaufgaben können sie sich jedoch nur dann und insoweit zu überörtlichen Aufgaben der Landkreise wandeln, als sie die gemeindliche Leistungsfähigkeit übersteigen. Unsere Gemeinden sind jetzt lediglich aus in der Natur der Aufgabe liegenden technischen oder wirtschaftlichen Gründen daran gehindert, ihren lokalen Bedarf zu befriedigen. Für die Entstehung einer überörtlichen Aufgabe ist jedoch das Ergebnis der Prüfung entscheidend, ob einer örtlichen Leistungsfähigkeit zuzumuten gewesen wäre, die Aufgabe allein zu finanzieren, wenn eine separate Aufgabenerfüllung möglich gewesen wäre. Genauer formuliert: Der Landkreis muß prüfen, ob und inwieweit jede beteiligte Gemeinde in der Lage wäre, jenen Kostenanteil zu tragen, der sich aus ihrem Aufgaben-

anteil ergibt. Würde es sich um eine unterversorgte Gemeinde handeln, so hätte sie der Landkreis unterstützen müssen, dagegen hätte eine Gemeinde nicht mit der Hilfe des Kreises rechnen können, deren örtliche Daseinsvorsorge den guten Kreisdurchschnitt weit überragt. Da eine überörtliche Aufgabe bzw. innere Ausgleichsaufgabe immer nur in bezug auf eine unterversorgte Gemeinde im Kreisgebiet entstehen kann, können überörtliche Aufgaben im räumlich-gebietlichen Sinne nicht allein mit dieser Begründung zu einer Aufgabenübernahme durch den Landkreis führen. Die Grenze zwischen örtlichen und überörtlichen Aufgaben wird immer von der mangelnden Leistungsfähigkeit einer Gemeinde oder ihrer relativen Unterversorgung gezogen. Dieses Grundprinzip des inneren Ausgleichs gilt auch für notwendig werdende Aufgabenzusammenfassungen, die wir mehrgemeindliche Nutzenveranstaltungen nennen wollen. Dieser Ausdruck kann nicht der Aufgabenabgrenzung in rechtlicher Beziehung dienen, wie die Einteilung der kommunalen Aufgaben im Kreisgebiet in solche örtlicher oder überörtlicher Natur; er rückt nur die besondere ökonomische Natur der Aufgabe in den Vordergrund, der sich der Landkreis eingedenk sein muß.

- ba) Wenn nun der Landkreis einfach eine solche Aufgabe übernimmt und sie mit der Allgemeinheit der Kreismusung finanziert, so hat er die innere Ausgleichslage nicht verbessert, sondern erheblich verschlechtert. Denn er hat zur Kostendeckung nur die augenblickliche finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden herangezogen, aber die überkommenen Unterschiede der gemeindlichen Daseinsvorsorge nicht berücksichtigt. Den größten Nutzen haben jetzt die finanzstarken Gemeinden, die den ihrem Bedarf gemäßen Anteil an der mehrgemeindlichen Nutzenveranstaltung hätten finanzieren müssen, wenn der Kreis die Qualität ihrer örtlichen Daseinsvorsorge erwogen hätte. Ihnen gegenüber hätte der Kreis keine überörtliche Aufgabe, oder innere Ausgleichsaufgabe gehabt. Sie zahlen zwar jetzt von der

im Umfang der Gesamtkosten der Aufgabe notwendig werdenden Umlageerhöhung den relativ höchsten Anteil; aber ihre Mehrbelastung gegenüber der vorherigen Umlageperiode kann nur ein kleiner Teil der Kosten sein, die ihnen erwachsen wären, wenn eine separate Aufgabenerfüllung möglich gewesen wäre. Dadurch erzielen diese Gemeinden Finanzkraftersparnisse, die zum größten Teil auf Kosten der unterversorgten Gemeinden gehen. Der Landkreis hat jetzt die relativen Unterschiede in der Finanzkraft seiner Gemeinden noch vergrößert, was zukünftig zur Folge haben muß, daß auch die Unterschiede in der gemeindlichen Daseinsvorsorge noch größer werden müssen. Der mögliche Einwand der konservativen Kreiswirtschaft, daß allein die Einhebung der Kreisumlage allen Ausgleichserfordernissen genüge, geht daher fehl, auch wenn er dadurch unterstrichen werden sollte, daß der Kreis eine Lastenausgleichsgemeinschaft von Gemeinden sei, in der sich nicht jeder den gleichen Vorteil ausrechnen könne. Dieser Einwand trifft jedoch nur dann, wenn von einzelnen Gemeinden versucht wird, die anteilige Umlagezahlung an den Kreis als einen Wechsel anzusehen, der durch die Ausgabenwirtschaft des Kreises eingelöst werden muß. Lastenausgleichsgemeinschaft kann nicht bedeuten, daß die Last der stärkeren Kreisglieder verringert und die der schwächeren Partner erhöht wird. Es kann ihr nur darum gehen, die unterversorgten Gemeinden so zu stärken, daß allmählich auch sie einen bestimmten Leistungsstandard erlangen. Darum passen weder "Kompetenz-Kompetenz" noch Mehr- oder Minderbelastung in die moderne Kreisverfassung, weil sie das entscheidende Kriterium der überörtlichen Aufgabe bzw. inneren Ausgleichsaufgabe, die relative örtliche Leistungsfähigkeit nicht berücksichtigen.

Es bleibt nun die Erkenntnis, daß im Falle von mehrgemeindlichen Nutzenveranstaltungen, die der Landkreis übernimmt, alle Gemeinden, deren Daseinsvorsorge über einem guten Kreisdurchschnitt liegt, ihre Aufgabenentlastung durch entsprechenden Beiträge an den Landkreis voll abgelten müssen. Dagegen

muß der Landkreis für die unterversorgten Gemeinden im Umfang ihrer mangelnden Leistungsfähigkeit eintreten. Dieses Prinzip der Vorteilsabgeltung darf und kann nicht kleinlich angewendet werden. Es muß und kann aber bei Gemeinden zur Anwendung kommen, deren Leistungsfähigkeit deutlich überragt. In der Praxis scheint sich auch immer mehr die Erkenntnis durchzusetzen, daß die Finanzierung von mehrgemeindlichen Nutzenveranstaltungen, welche die Gemeinden den Landkreisen freiwillig überlassen haben, ein zweischneidiges Schwert ist, wenn sie nur über die Kreisumlage erfolgt. Wenn nun der Staat mehrgemeindliche Nutzenveranstaltungen der Landkreise teilweise durch spezielle Finanzzuweisungen unterstützt, so entlastet er zwar die Kreisumlage - und mildert dadurch ihre negative Wirkung auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der unterversorgten Gemeinden -; es bleibt jedoch die Tatsache bestehen, daß auch in diesem Fall der Versorgungsvorsprung der leistungsstarken Kreisglieder erhöht wird.

- bb) In unserem Beispiel haben wir angenommen, daß der Kreis eine mehrgemeindliche Nutzenveranstaltung ohne Bedenken übernimmt. Hierzu wäre der Kreis jedoch nicht verpflichtet gewesen, wenn die Leistungsfähigkeit aller beteiligten Gemeinden zusammengenommen einer solchen Aufgabe gewachsen gewesen wäre. Die Gemeinden wären jetzt ihrerseits verpflichtet, die Aufgabe durch Zusammenschlüsse des öffentlichen Rechts (Zweckverband, öffentlich-rechtliche Vereinbarung) oder des privaten Rechts (AG, GmbH) zu lösen. Solche Zusammenschlüsse haben gegenüber dem Landkreisbeispiel den Vorteil, daß die Beiträge streng nach dem Maß der örtlichen Inanspruchnahme festgesetzt werden. Die relative finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden wird dadurch nicht verändert; dies kann jedoch bei der Kreislösung durch das Wesen der Kreisumlage dadurch geschehen, daß Umlageanteil und Nutzenanteil (= anteilige Aufgabenentlastung) nicht übereinstimmen. Der Nachteil eines solchen Zusammenschlusses ist jedoch, daß diese keine unterversorgten Gemeinden kennen, weil sie kein Aus-

gleichsziel haben. Es ist daher im Interesse der Durchsetzung des Staatsziels der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in der BRD, wenn sich die Landkreise aus diesem Grund bereit erklären, mehrgemeindliche Nutzenveranstaltungen zu übernehmen. Dies setzt natürlich das Einverständnis der beteiligten Gemeinden voraus. Obwohl im Falle der gemeindlichen Zusammenschlußlösung die örtlichen Leistungsfähigkeiten zusammengekommen für die Aufgabenübernahme ausgereicht haben, können jedoch auch einige in verschiedenem Ausmaß unterversorgten Gemeinden beteiligt sein. In bezug auf diese Gemeinden entsteht nun wiederum eine Ausgleichsaufgabe des Landkreises dem Zusammenschluß gegenüber. Nur wenn die Summe der örtlichen Leistungsfähigkeiten im Verhältnis zu den Aufgabenkosten gering ist, so daß der überörtliche Aufgabenanteil überwiegt, muß der Landkreis die Trägerschaft für eine mehrgemeindliche Nutzenveranstaltung übernehmen. Wer letztlich eine solche Veranstaltung durchzuführen verpflichtet ist, regelt sich nach dem Grundsatz des größeren Gewichts der konkurrierenden Aufgabenkreise.

- c) Jetzt ist auch an den von den kreisangehörigen Städten vielzitierten Fall zu denken, daß der Kreis für einen Teil seines Gebietes eine mehrgemeindliche Nutzenveranstaltung übernimmt, die in einem anderen Teil schon durch einen oder mehrere kommunale Träger erfüllt wird ¹⁾. Hat der Kreis immer das Prinzip des inneren Ausgleichs beachtet, so beweist ein solcher Sachverhalt nur, daß die Aufgabenerfüllung durch gemeindliche Träger dem Maßstab der relativen örtlichen Leistungsfähigkeit entsprochen hat. Nur wenn sich der Kreis bei seinen Entscheidungen über die Übernahme von mehrgemeindlichen Nutzenveranstaltungen allein von politischen und geographischen Machtverhältnissen leiten läßt, würde er seine Ausgleichsaufgabe in anfechtbarer Weise grob verletzen.

¹⁾ Vgl. Kessler, Gerhard: Der Landkreis...a.a.O., S. 135 f.

Wie man sieht, setzt das Prinzip des inneren Ausgleichs immer voraus, daß die Leistungsfähigkeit der beteiligten Gemeinden auch mit den Kosten ihres jeweiligen Aufgabenanteils verglichen werden kann. Der Aufgabenanteil einer Gemeinde an einer mehrgemeindlichen Nutzenveranstaltung ist jedoch so groß wie die Aufgabenentlastung, die sie dadurch erfährt, oder wie der Nutzen, den sie durch die Kreisveranstaltung empfängt. Wäre nämlich die Nutzenzurechnung nicht möglich, so entstünde eine kreisspezifische Aufgabe, die nur durch die Allgemeinheit der Kreisumlage finanziert werden kann. Aber eine Nutzenzurechnung ist bei allen mehrgemeindlichen Nutzenveranstaltungen auch in extremen Fällen möglich. Bei der Bus-Linie, die alle Gemeinden des Kreises durchfahren muß, kann man die Länge des Busweges auf einer Gemarkung im Verhältnis zur Gesamtlänge als Maßstab nehmen; andere Maßstäbe sind in diesem und in anderen Fällen die relative Einwohnerzahl oder die relative örtliche Inanspruchnahme.

Es ist damit zu rechnen, daß sich die im Grunde immer nur subsidiäre Zuständigkeit der Landkreise gegenüber Gemeindeaufgaben immer mehr auch in speziellen Zuständigkeitsregelungen durchsetzt. Ein Beispiel hierfür ist das Gesetz zur Vereinheitlichung und Ordnung des Schulwesens in BW ¹⁾. Danach werden die Gemeinden als Träger der Grund- und Hauptschulen, der Mittelschulen, der Gymnasien sowie der Sonderschulen herausgestellt, gleichzeitig wird jedoch bestimmt, daß die Landkreise an die Stelle treten müssen, wenn die örtliche Leistungsfähigkeit nicht ausreicht ²⁾.

1) Ges.Bl. S. 235.

2) § 12 Abs. 1.

4. Die Behinderung des inneren Ausgleichs durch die Existenz der Pflichtaufgaben

Die Pflichtaufgaben der Landkreise, die im allgemeinen vorrangig befriedigt werden, beeinträchtigen durch ihre relative Priorität gegenüber der eigentlichen Ausgleichsaufgabe die Möglichkeit des inneren Ausgleichs. Da aber auch diese Aufgaben dem Selbstverwaltungsbereich der Landkreise zugehören, weil sie nur nach pflichtgemäßem Ermessen durchzuführen sind, muß der Landkreis die Auswirkungen solcher Aufgabenerfüllungen auf die Gemeinden in das innere Ausgleichskalkül einbeziehen. Jedoch nur dann, wenn es sich um Aufgaben der realen Daseinsvorsorge handelt, die in diesem Bereich stets als mehrgemeindliche Nutzenveranstaltungen auftreten. In einem Bundesland ist der Bau von Krankenhäusern eine Pflichtaufgabe der Landkreise, wie etwa in Bayern ¹⁾, in anderen Ländern kann der Kreis hierzu nur über seine subsidiäre Zuständigkeit zur Aufgabenübernahme verpflichtet werden. Weil die Gemeinden auch durch die Erfüllung der Pflichtaufgaben in ganz verschiedener Weise entlastet werden, muß der Landkreis versuchen, sich von den gleichen Grundsätzen des inneren Ausgleichs leiten zu lassen, wie bei der Übernahme von mehrgemeindlichen Nutzenveranstaltungen. Er ist jetzt jedoch gegenüber den Gemeinden in einer schlechteren Position; denn er kann die Aufgabenerfüllung auch nicht ablehnen, wenn die örtliche Leistungsfähigkeit in der Lage wäre, die Pflichtaufgabe zu erfüllen. Von welchem Gewicht die Pflichtaufgaben sind, geht daraus hervor, daß die Landkreise seit Kriegsende bis in die Gegenwart hinein vor allem ihre Pflichtaufgaben erfüllt haben, auch wenn parallel dazu erhebliche Mittel für den inneren Ausgleich eingesetzt wurden. Diese Pflichtaufgaben der realen Daseinsvorsorge, vor allem Fach- und weiterführende Schulen, sind großteils in den kreis-

¹⁾ Art. 51 Abs. 3 Buchst. c LKO.

angehörigen Städten verwirklicht worden, deren Leistungsfähigkeit in der Regel auch überragt. Wenn die Kreisumlage die Pflichtaufgaben finanziert, entsteht so ein erheblicher Vorteil dieser Städte, der durch den Standortnutzen weiter vermehrt wird. Kreiseinrichtungen, insbesondere auf dem Gebiet der weiterführenden Schulen, bedeuten für diese Städte oder Gemeinden eine erhebliche Verstärkung ihrer Infrastruktur. Solche Aufgaben hätten von ihnen früher oder später selbst gelöst werden müssen, um die Anziehungskraft der Stadt oder Gemeinde zu bewahren oder zu verstärken. Gerade bei Industrieansiedlungen spielt die schulische Ausstattung eines Gemeinwesens oft eine ausschlaggebende Rolle. Es ist auch erwiesen, daß Gemeinden, die noch um die Jahrhundertwende eine etwa gleiche Struktur und Einwohnerzahl hatten, sich in ganz unterschiedlicher Weise entwickelt haben, nachdem die einen Standort eines Gymnasiums wurden und die anderen nicht. Auch die oft erheblichen wirtschaftlichen Umsätze von Kreiseinrichtungen (Krankenhäuser, Altersheime usw.) an einem Ort sind ein Standortnutzen anderer Art, ebenso die oft zu beobachtende Verbesserung der soziologischen Struktur der Gemeinde und des kulturellen Niveaus des Gemeindelebens.

Je größer das Gewicht der noch notwendigen Pflichtaufgaben-erfüllung in einem Landkreis ist, desto größer wird die Beeinträchtigung der Möglichkeit des inneren Ausgleichs. Wenn die Landkreise zukünftig mehr den Pflichtaufgaben ent wachsen sollen, so sollten sie daran denken, daß die Erfüllung von mehrgemeindlichen Nutzenveranstaltungen als Pflichtaufgaben den Zentren der Kreise einen historischen Leistungskraftvorsprung geschaffen hat, der nur durch eine verstärkte Durchsetzung des inneren Ausgleichsziels vermindert werden kann. Psychologisch ist auch von Bedeutung, daß die Kreise vor allem dem Staat gegenüber up to date sein wollen, zumal ihnen auch die rechtliche Priorität der Pflichtaufgaben zur Seite steht. Abgesehen davon könnte

außerordentlich viel für den inneren Ausgleich getan werden, wenn die Landkreise beginnen würden, eine Phase der Dezentralisation der mehrgemeindlichen Nutzenveranstaltungen einzuleiten. Die Neigung, diese vor allem in den kreisangehörigen Städten durchzuführen, entspringt oft nur einem bloßen Traditionalismus, manchmal auch dem größeren politischen Einfluß dieser Städte.

Vom Gesichtspunkt des inneren Ausgleichs aus wäre es zweckmäßig, wenn die Pflichtaufgaben aufgehoben und so der gesamte Selbstverwaltungsbereich ohne Behinderung durch staatliche Satzung in das innere Ausgleichskalkül eingehen könnte. Würde jedoch der staatliche Zwang aufhören, bestimmte mehrgemeindliche Nutzenveranstaltungen zu Kreisaufgaben zu erheben, so litte wiederum der äußere Leistungskraftausgleich zwischen Land- und Stadtkreisen und zwischen den Landkreisen. Es wäre nicht gewährleistet, daß die Landkreise im ganzen Land bestimmte, für den gemeindlichen Bedarf als besonders wichtig anerkannte Aufgaben in einem gewissen Gleichschritt durchführen. Um der Gefahr vorzubeugen, daß sich jeder Landkreis im inneren Ausgleich isoliert und ein notwendiger Leistungsvergleich zwischen den Landkreisen nicht mehr angestellt werden kann, hat der Staat Pflichtaufgaben verordnet, auch wenn der innere Ausgleich darunter leidet. Aber auch auf diesem Gebiet muß ein Kompromiß zwischen der Notwendigkeit eines äußeren und inneren Ausgleichs geschlossen werden: Zwischen Pflichtaufgaben und eigentlichen Ausgleichsaufgaben muß ein Verhältnis bestehen, das auch das innere Ausgleichsstreben wirksam werden läßt.

5. Der innere Ausgleich auf immateriellem Gebiet

Der innere Ausgleich ist jedoch nicht nur eine Frage des zielbewußten Einsatzes von materiellen Mitteln; er wird auch auf immateriellem Gebiet mit zunehmender Verkomplizierung der Verhältnisse immer notwendiger. Hier geht es um die Ergänzung der fehlenden gemeindlichen Verwaltungskraft im geistigen Sinne, um Rat und Information für die örtlichen Verwaltungen, deren Niveau in der Regel ebenso unterschiedlich ist wie ihre Finanzkraft. Da die Größe einer Gemeinde auch das Besoldungsniveau der Verwaltungsbediensteten bestimmt, führt die mit zunehmender Gemeindegröße höhere Stellenbewertung naturgemäß zu einem Ausleseprozess. Darum sind gerade die kleinen Gemeinden auf die relativ hohe geistige Verwaltungskraft der Landkreise angewiesen. Gerade die Landkreise sind es, die zur interkommunalen Zusammenarbeit anregen können, die kommunale Planungen, die größere Räume betreffen, koordinieren müssen und die oft schwierige Gesetzesmaterien für die kleinen Verwaltungen überhaupt erst transparent und damit durchführbar machen. Man braucht nur an das Bundesbaugesetz (BBauG) zu denken, das allen Gemeinden in der BRD das Planungsrecht und die Planungshoheit auf ihrer Gemarkung verleiht. Die meisten Gemeinden sind jedoch gar nicht in der Lage, Fachkräfte zu beschäftigen, die sich für die Erfüllung dieser vitalen Aufgabe eignen.

Wichtig ist auch die Unterstützung der Gemeinden durch das Landratsamt beim Verkehr mit anderen Behörden, weil das Landratsamt berechnigte Interessen der Gemeinden leichter durchsetzen kann, als wenn diese allein als Verhandlungspartner auftreten. Auch bei Verhandlungen zwischen Industriebetrieben und großen Städten sind kleine Gemeinden oft auch auf die Hilfe des Landkreises angewiesen. Gerade die Beziehungen zwischen Großstädten und kreisangehörigen Gemeinden in Ballungsräumen sind häufig Spannungen ausgesetzt, die das Landratsamt in eine natürliche Mittlerrolle und auch eine Schutzfunktion gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden weisen.

VI. Probleme eines Vergleichs von Finanzausgleichsleistungen an kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte

1. Die Diskussion um die Grenze des kommunalen Finanzausgleichs

Wir haben schon früher davor gewarnt, aus den festgestellten Steuer- oder Finanzkraftunterschieden definitive Schlüsse auf die tatsächliche Leistungsfähigkeit der Gemeinden zu ziehen. Wenn die Landkreise nur ins Leben gerufen wurden, um die Leistungsfähigkeit der Gemeinden zu ergänzen, so wäre es unbillig, die Finanzkraft der kreisangehörigen Gemeinden allein jener der kreisfreien Städte gegenüberzustellen. Schließlich empfangen nicht nur die kreisangehörigen Gemeinden allgemeine und spezielle Finanzausgleichsleistungen, sondern auch die Landkreise. Dagegen werden die kreisfreien Städte im kommunalen Finanzausgleich wie Gemeinden behandelt; aber sie haben den Vorzug, keine Kreisumlage bezahlen zu müssen und insofern von einem zweiten interkommunalen Finanzausgleich befreit zu sein. Dem steht jedoch der Nachteil gegenüber, daß sie die den Landkreisen vom Staat übertragenen Aufgaben in eigener Zuständigkeit erfüllen müssen, ohne daß sie dafür ins Gewicht fallende Finanzausgleichsleistungen erhalten. Wir haben jedoch auch gesehen, daß die kreisfreien Städte in der Regel nicht nur die weitaus höchsten Steuereinnahmen haben, sondern daß ihnen dazu noch der gemeindliche Schlüsselausgleich auch einen höheren Pro-Kopf-Bedarf zugesteht, wodurch dem mit steigender Gemeindegröße in der Regel wachsenden Ausgabenbedarf entsprochen werden soll. Wenn aber schon die Steuereinnahmen mit wachsender Gemeindegröße progressiv steigen, dann könnte doch sein, daß schon diese zentrifugale

Tendenz des Steuersystems in bezug auf die Gemeinden allein schon dem wachsenden Ausgabenbedarf gerecht wird. Die festgestellten Steuerkraftunterschiede allein können die Qualität eines kommunalen Finanzausgleichs nicht erklären, solange nicht gesagt werden kann, in welchem Ausmaß der Ausgabenbedarf ansteigt. Alle diese Hauptfragen des kommunalen Finanzausgleichs müssen geklärt werden, bevor etwas Endgültiges über den kommunalen Finanzausgleich gesagt und bevor festgestellt werden kann, ob die Landkreise insgesamt überhaupt in der Lage sind, ihre Gemeinden durch ihre ergänzende Leistungskraft an das Leistungsniveau der kreisfreien Städte heranzuführen.

- a) Wenn die kommunalen Steuereinnahmen im allgemeinen mit wachsender Gemeindegröße progressiv steigen, so liegt der größere Vorteil aus Steuereinnahmen zweifelsfrei bei den kreisfreien Städten. Wegen der hohen Konzentration von Wirtschaftskraft in diesen Gebieten leisten sie auch den höchsten Beitrag zum allgemeinen Steueraufkommen; sie sind auch für Bund und Länder die höchsten Steuerzahler. Wenn nun der kommunale Finanzausgleich die in der Regel geringere Steuerkraft der kreisangehörigen Gemeinden ergänzen will, so ist er gezwungen, einen Teil des Aufkommens aus Landessteuern, das im Gebiet der kreisfreien Städte entsteht, in die Mangelgebiete zu transferieren. Das ist die logische Konsequenz des kommunalen Finanzausgleichs, die häufig als Argument gegen ihn benutzt wird ¹⁾ ²⁾. Dieser Transfer ist jedoch ein Erfordernis des Sozialstaates; er ist im Grunde nichts anderes als die Bestimmung der Steuereinnahmen aus höheren personalen Einkommen, die geringeren Einkommen

1) Vgl.: Reform der Gemeindefinanzen 1969, Sonderdruck des Deutschen Städtetages 1968, S. 41.

2) Vgl. Elsner, Hermann: Babylonische Verwirrung: Steuerkraft - Finanzkraft - Investitionskraft, in: Der Städtetag, H. 5/1968.

steuerlich zu entlasten. Nur so wird die Steuergesetzgebung der Maxime der Steuergerechtigkeit - der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit - gerecht. Das Argument, die größere allgemeine Steuerleistungsfähigkeit der kreisfreien Städte rechtfertige auch ihren erheblichen Vorteil aus kommunalen Steuereinnahmen, könnte demnach auch nicht billigen, daß auch die private Steuerlast mit zunehmenden Einkommen höher wird. Außerdem ist die amtliche Statistik bisher den Nachweis schuldig geblieben, daß die kreisfreien Städte auch tatsächlich ein höheres Bruttoinlandsprodukt erwirtschaften. Isbary meint zu dieser Frage, daß die statistische Gliederung zwar einen solchen Anschein erwecke, " aber 1. wird durch derartige Zahlenspielerereien verwischt, daß es auch bei den kreisfreien Städten starke, strukturbedingte Unterschiede - etwa zwischen den Bergbau- und Handelsstädten - gibt; 2. wird verschwiegen, daß ein erheblicher Teil der das Sozialprodukt Erwirtschaftenden Einpendler sind; 3. daß nicht selten das gesamte Sozialprodukt in Landkreisen erwirtschaftet, aber erst in den Geschäftszentren der kreisfreien Städte statistisch erfaßt wird " ¹⁾.

Am Anfang aller Finanzausgleichsüberlegungen steht die Frage, in welchem Umfang der Transfer vorgenommen werden, also inwieweit der kommunale Finanzausgleich die bestehenden Steuerkraftunterschiede ausgleichen soll. Um das gleiche Problem handelt es sich im Grunde auch, wenn die Kommission für die Finanzreform vorschlägt, die Gewerbeertragssteuer durch die Einführung einer Gemeinde-Einkommensteuer zu ersetzen. Die steuerstarken Städte und Gemeinden werden dadurch seitherige Einnahmen verlieren, während die steuerschwachen Kommunen Steuerkraft hinzugewinnen. Will nun der kommunale Finanzausgleich vor allem die Investitionskraft der kreisfreien Städte stärken, wie er es zweifellos in den Jahren von 1950

¹⁾ Vgl. Isbary, Gerhard: Kommunale Folgekosten in zentralen Orten, in: Der Landkreis, H. 3/1966, S. 75.

bis 1961 getan hat, so wird er ihnen einen erheblichen Finanzkraftvorteil belassen. Will er dagegen den dadurch eingetretenen verstärkten Leistungskraftvorsprung gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden wieder verringern, so wird er verstärkt die mangelnde Steuerkraft alimentieren. Die Öffentlichkeitsarbeit des Deutschen Städtetages versucht mit großer Intensität, die Verbesserungen des kommunalen Finanzausgleichs, wie sie seit 1962 zugunsten der kreisangehörigen Gemeinden eingetreten sind, als ein Unrecht darzustellen ¹⁾. Hätte die Konjunktur im Jahre 1965 keinen Rückschlag erfahren, so hätten sicher die systemimmanenten Steuerkraftzuwächse der kreisfreien Städte die relativen Einbußen im kommunalen Finanzausgleich mehr als wettgemacht, wie unsere Beispiele über die zentrifugale Entwicklung der kommunalen Steuerkraft von 1956 bis 1962 gezeigt haben. Der relative Finanzkraftvorsprung der kreisfreien Städte hatte sich also vor allem dadurch verringert, daß Rezessionen die größere Steuerkraft viel empfindlicher treffen als die Steuerkraft kleiner Gemeinden, die nur über eine geringe Wirtschaftskraft verfügen. Daher die Klage des Deutschen Städtetages, die auch mit der ernstzunehmenden Begründung geführt wird, daß der kommunale Finanzausgleich den mit steigender Einwohnerzahl progressiv ansteigenden Ausgabenbedarf nicht genügend berücksichtige. Vertreter des Deutschen Gemeindetages und des Deutschen Landkreistages dagegen erinnern an die Zeit von 1950 bis 1961, als die kreisfreien Städte nicht nur die weitaus höchsten Steuereinnahmen, sondern auch den höchsten Pro-Kopf-Anteil an den allgemeinen Finanzzuweisungen erhielten ²⁾. Ein besonders drastisches Beispiel ist das Jahr 1951, wo die kreisangehörigen Gemeinden 9,01 DM/E an allgemeinen

1) Von den zahlreichen Publikationen auf diesem Gebiet seien die jüngsten erwähnt: Das Unrecht an den Städten, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, H. 18, Berlin, Köln und Mainz 1966; Was wird aus der Gemeindefinanzreform?, Sonderdruck aus H. 5/1968 der Zeitschrift "Der Städtetag"; Reform der Gemeindefinanzen...a.a.O.

2) Vgl. Hacker, Horst: Geht es den Landkreisen besser?, in: Der Landkreis, H. 1/1967, S. 4 ff.

Finanzzuweisungen bekamen, die kreisfreien Städte jedoch 21,99 DM/E ¹⁾. Noch 1962 hatte der Deutsche Landkreistag räsontiert, daß es der öffentlichen Daseinsvorsorge nicht gelungen sei, den Einwohnern der Landgemeinden und kleinen Städte jenes Maß an Leistungen zu bieten, das den Bürgern der Großstadt zuteil wird ²⁾. Auch in ihren "Forderungen zur Raumordnung" bezeichnen es der Deutsche Gemeindetag und der Deutsche Landkreistag gemeinsam als besonders wichtig, "die Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge so zu gestalten, daß das Gefälle zwischen Stadt und Land verringert wird und sich alle Menschen in ihrem jeweiligen Lebensraum wohlfühlen" ³⁾. Verbesserungen des kommunalen Finanzausgleichs, so wird von dieser Seite gesagt, seien nur darauf zurückzuführen, daß die Länderregierungen das Staatsziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu respektieren begannen ⁴⁾. Es liegt nun in der Natur der Sache, daß wie auch immer geartete Auswirkungen des kommunalen Finanzausgleichs jeder subjektiven Ausdeutung fähig und die jeweiligen Standpunkte interessenbedingt und daher stark emotional gefärbt sind. Der kommunale Finanzausgleich läßt die öffentliche Diskussion nie zur Ruhe kommen. Wie ein Dunst scheint über der Wirklichkeit ein Gemisch von Schlagworten und Ideologien zu liegen, ein "Maskenfest der Ideologien", wie Röpke einen solchen Zustand einmal genannt hat. Zwei Grundfragen, die Walter Eucken in einer vergleichbaren Lage bedrängten, erheben sich auch für den vorurteilslosen Betrachter: Ist in diesem ideologischen Kampf, der die viel differenziertere Wirklichkeit verhüllt, die Erkenntnis zureichender Ordnung möglich,

¹⁾ Vgl. Hacker, Horst: Geht es den Landkreisen...a.a.O., S. 4 ff.

²⁾ Deutscher Landkreistag: Strukturpolitische Notwendigkeiten beim Ausbau der Bundesrepublik, Bd. 5 der Veröffentlichungen des Vereins für Geschichte der Landkreise e.V., Bonn 1962, S. 15.

³⁾ Sonderdruck, ohne Datum

⁴⁾ Vgl. Hacker, Horst: Geht es den Landkreisen...a.a.O., S. 4 ff.

und ist es überhaupt denkbar, Grundsätze (der Finanzausgleichspolitik) zu entwickeln, die etwas anderes sind als interessen-gebundene Ideologien ? ¹⁾ Der Streit beginnt schon bei der Grenze des Ausgleichszieles. Wir haben die Ausgleichsziele des kommunalen Finanzausgleichs in den verschiedenen Bereichen immer relativiert, indem wir Begriffe wie "in etwa gleichwertig" für den direkten Leistungskraftvergleich zwischen den Gemeinden und "guter Kreisdurchschnitt" oder "Heranführung der unterversorgten Gemeinden an einen bestimmten Leistungsstandard" für die innere Ausgleichsaufgabe der Landkreise als Zieldefinitionen verwendet haben. Auf der Suche nach einem Motiv des kommunalen Finanzausgleichs, das jeder Kritik standhält, wird man sich des staatstragenden Prinzips der Subsidiarität erinnern müssen, das auch das Gleichwertigkeitspostulat und damit den kommunalen Finanzausgleich begründet, zugleich aber auch dem Finanzausgleich Grenzen setzt. Erkennt man die individuelle Freiheit, die freie Selbsthilfe und eigene Verantwortung einschließt, als höchstes Gut unserer freiheitlich-demokratischen Gesellschaftsordnung an, so muß die Hilfe des Staates auf allen Gebieten erst eingreifen, wenn die mögliche Selbsthilfe nicht ausreicht. Deswegen wäre kein Finanzausgleich legitim, der zu einer völligen Nivellierung der gemeindlichen Finanzkraft führen würde. Eine Beseitigung der Steuerkraftunterschiede würde die aktiven und dynamischen Kräfte der kommunalen Selbstverwaltung, die einen gegebenen wirtschaftlichen Zustand durch Phantasie und Energieentfaltung bessern wollen, bestrafen, dagegen die inaktiven, die sich mit der statischen Rolle des bloßen Verwaltens eines gegebenen Sach- und Personenbestandes begnügen, belohnen. Die kommunale Selbstverwaltung würde dadurch in Frage gestellt. Schmölders meint, es sei unbestritten, daß der kommunale Finanzausgleich keineswegs zu einer völligen Nivellierung

¹⁾ Vgl. Eucken, Walter: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 2. Aufl., Tübingen und Zürich 1955, S. 18.

der Kommunal финанzen führen dürfe ¹⁾. Auch Bickel räumt ein, " daß es wohl kaum das Ziel dieses Lastenausgleichs sein könne, alle Unterschiede, die in dem Wohlstand und in dem Ausmaß der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben zwischen den einzelnen Gemeinden bestehen und die in ihrer Summe die besondere Individualität dieser Gemeinden ausmachen, restlos zu verwischen " ²⁾. Nur wird man Bickel nicht so verstehen können, daß die aus der größeren Finanzkraft resultierende "besondere Individualität" geschützt bleiben müsse, weil sonst der kommunale Finanzausgleich schon als Institution fehl am Platze wäre. Treffender formuliert dagegen das Gutachten zur Finanzreform: " Desgleichen wird das Prinzip der föderalen Freiheit zunehmend von den Forderungen des Sozialstaates überlagert, der die Gleichmäßigkeit der öffentlichen Leistungen und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse höher bewertet als regionale und örtliche Besonderheiten " ³⁾. Bickel ist jedoch beizupflichten, wenn er weiter schreibt, daß sich die Tatsache des Bestehens ärmerer und reicherer Gemeinden im Gebiet eines Landes so wenig beseitigen läßt wie die personellen Einkommensdifferenzierungen, auf denen sie letzten Endes beruhen. Dieses Urteil wird durch die Erfahrungen bestätigt, die wir bei der Untersuchung des kommunalen Finanzausgleichs gewonnen haben: Die größere Ausgangssteuerkraft behält in jeder Gemeindegruppe auch den größeren Finanzkraftvorteil.

- b) Niemand wird aber übersehen können, daß im kommunalen Raum oftmals auch größte Anstrengungen keine Früchte tragen können, weil die infrastrukturellen Verhältnisse und geographische Nachteile keine wesentliche Verbesserung der wirtschaftlichen

1) Vgl. Schmolders, Günter: "Finanzstarke" und "finanzschwache" Gemeinden, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 2.Bd. 1965, S. 33.

2) Bickel, Wilhelm: Finanzwirtschaftliche Beziehungen...a.a.O., S. 736.

3) Kommission für die Finanzreform: Gutachten...a.a.O., Tz.74.

Lage einer Gemeinde zulassen. Diesen Gemeinden gegenüber kann der Grundsatz der Subsidiarität wiederum nicht tatenlos zusehen, wie ihr Leistungskraftabstand ohne ihr Verschulden gegenüber den wirtschaftlich stärkeren Gemeinwesen immer größer wird. Für den kommunalen Finanzausgleich kann es daher nur darauf ankommen, das rechte Maß der ergänzenden Staatshilfe zu finden. Die Zielinterpretation von Neumark ¹⁾, der in einer sehr extremen Auslegung des Gleichwertigkeitspostulates allen Gemeinden nur ein "Mindestmaß an öffentlichen Leistungen" gewähren will, läßt sich sicher nicht mit sozialstaatlichen Belangen vereinbaren ²⁾. Man wird dabei in peinlicher Weise an die individuelle staatliche Fürsorge erinnert, die jedem Hilfsbedürftigen einen sogenannten "Fürsorgengerichtssatz" zugesteht, mit dem sich gerade das nackte Leben fristen läßt. Dagegen hat die Begründung zum Entwurf eines Finanzverfassungsgesetzes vom 29. April 1954 ³⁾ - also schon in einem sehr frühen Zeitpunkt der Finanzausgleichsdiskussion - eine wenn auch etwas verschwommene, aber im Grunde doch akzeptablere Zieldefinition geprägt, wenn herausgestellt wird, daß die " staatlichen und gemeindlichen Verwaltungsleistungen " in allen Teilen des Bundesgebietes den gleichen Standard erreichen sollen. Wie wir im Teil A) I.) 1.) a) gesehen haben, haben die meisten Interpretationen des Gleichwertigkeitspostulates den gleichen Sinn. Einfach und unmißverständlich wird man sagen können, daß sich das Gleichwertigkeitspostulat als genereller Grundsatz als " guter Leistungsdurchschnitt " der gemeindlichen Daseinsvorsorge bezeichnen läßt.

-
- 1) Neumark, Fritz: Probleme und Aspekte einer Finanzreform, in: Die Finanzreform und die Gemeinden, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, Bd. 14, Berlin 1966, S. XV.
 - 2) Vgl. hierzu auch: Hacker, Horst: ...Zum Wohle ihrer Bürger, in: Der Landkreis, H. 3/1967, S. 74 f.
 - 3) Bundestagsdrucksache 480, 1954, Tz. 62.

2. Ursache und Bedeutung des mit wachsender Gemeindegröße progressiv ansteigenden Ausgabenbedarfs

So, wie die Abgrenzung der überörtlichen Aufgaben der Landkreise gegenüber den örtlichen Aufgaben der Gemeinden schwierig wurde, als es galt, diese unbestimmten Rechtsbegriffe auf konkrete Sachverhalte zu übertragen, so muß das Gleichwertigkeitspostulat in seiner speziellen Bedeutung definiert werden, wenn es praktische Anhaltspunkte liefern soll.

Hier hilft die unbestreitbare Gesetzmäßigkeit weiter, daß auch der Ausgabenbedarf der Kommunen in der Regel mit wachsender Gemeindegröße progressiv ansteigt. Wagemann ¹⁾, Lenort ²⁾, Gasser ³⁾, Rudlof ⁴⁾, Schmölders ⁵⁾, Keller ⁶⁾ und Evers ⁷⁾

- um nur einige Autoren zu nennen - bestätigen diese Gesetzmäßigkeit; zahlreiche andere Autoren gehen von diesem Gesetz aus, das auch als "Gesetz der parallelen Progression von Staatsausgaben und Bevölkerungsmassierung" für einzelne Volkswirtschaften gilt ⁸⁾. Diese Gesetzmäßigkeit umschließt sowohl die reinen Verwaltungsausgaben als auch die Investitionsausgaben. Ganz deutlich ist die Auswirkung bei den Personal-

1) Wagemann, Ernst: Menschenzahl und Völkerschicksal, Hamburg 1948, S. 335.

2) Lenort, Norbert: Strukturforschung...a.a.O., S. 205.

3) Gasser, Christian: Die Konzentration von Bevölkerung und Erwerbstätigen 1850-1950, in: Industrielle Organisation, Schweizer Zeitschrift für Betriebswissenschaft, Zürich, Nr. 2/1961, S. 62.

4) Rudlof, Hermann: Das örtliche Aufkommen...a.a.O., S. 33.

5) Schmölders, Günter: Finanzpolitik, Berlin, Göttingen und Heidelberg 1955, S. 128.

6) Keller, Theo: Das Popitz'sche Gesetz...a.a.O., S. 89.

7) Evers, Hans: Gemeindegröße und Verwaltungsaufwand, in: Informationen, hrsg. vom Institut für Raumforschung, Bad Godesberg, Jg. 7/1957, Nr. 7.

8) Vgl. Brecht, Arnold: Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Leipzig und Berlin 1932.

ausgaben. 1962 waren bei den kreisfreien Städten (24 Mill. E) zwei Drittel aller Kommunalbediensteten beschäftigt, das restliche Drittel diente den kreisangehörigen Gemeinden (34 Mill. E) ¹⁾. Die kreisfreien Städte hatten durchschnittlich 136 Personen je 10 000 E beschäftigt, die kreisangehörigen Gemeinden dagegen nur 26 Personen je 10 000 E ²⁾. Wenn man zu dem Personal der kreisangehörigen Gemeinden das der Landkreise hinzuschlägt (26/10 000 E), so ist der Personalbestand der kreisfreien Städte mit großer Wahrscheinlichkeit weit größer, als sich durch Leistungsunterschiede rechtfertigen läßt. Zu einem ähnlichen Ergebnis ist Keller auch für die Schweiz gekommen ³⁾. Die erhöhten Personalkosten der kreisfreien Städte sind offensichtlich das Pendant zu den Kostengesetzen der privaten Konzernverwaltungen: Die wachsende Verwaltungsgröße erzeugt zunehmend Reibungsverluste. Das Gesetz des mit wachsender Gemeindegröße in der Regel progressiv zunehmenden Ausgabenbedarfs läßt nun erkennen, wie das Gleichwertigkeitspostulat im speziellen Fall verstanden werden muß. Alle denkmöglichen Sozialbedarfe werden - auch wenn in noch so geringer Intensität - auch in kleinen Gemeinden empfunden; aber das Maß des Bedürfnisses ist so gering, daß eine Bedarfsdeckung entweder wirtschaftlich unmöglich, oder unsinnig wäre. Ein Dorf kann daher kein Theater haben, noch ist dort ein kommunal organisierter Wochenmarkt notwendig. Für einen realistischen Leistungskraftvergleich zwischen kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten ist daher die Tatsache, daß die größere Einwohnerzahl aus sich heraus zu einer quantitativ und qualitativ höherwertigen kommunalen Daseinsvorsorge führen muß, von ausschlaggebender Bedeutung. Darum müssen naturnotwendig gerade die

1) Stat. Bundesamt: Fachserie Finanzen und Steuern, Reihe 4, Personal von Bund, Ländern und Gemeinden v. 2.10.1962.

2) Ebenda.

3) Keller, Theo: Das Popitz'sche Gesetz...a.a.O., S. 89.

kulturellen Ausgaben stark ansteigen. Daher kann die Feststellung von Mengert, daß die kreisfreien Städte im Jahre 1962 siebenmal mehr für kulturelle Zwecke ausgegeben haben als die kreisangehörigen Gemeinden keine kritische, sondern nur statistische Bedeutung haben ¹⁾. Das Gesetz des progressiv ansteigenden Ausgabenbedarfs ist aber nur die öffentlich-rechtliche Ausprägung des Gesetzes von der Notwendigkeit einer ausreichenden ökonomischen Basis sowohl für das private als auch für das öffentliche Güterangebot. Auch das private Güterangebot kann sich nicht anders verhalten. In Dörfern wird es sich in der Regel nur lohnen, Waren des täglichen Konsumbedarfs anzubieten; aber je größer ein Gemeinwesen wird, desto bunter und vielfältiger wird die Palette des privaten Güterangebotes. Die wirtschaftliche Erwägung strebt daher immer zur Großräumigkeit, weil alle Bedarfe an jedem Ort zwar empfunden, aber erst mit wachsender Gemeindegröße zunehmend befriedigt werden können, also in ihre ökonomische Rechtfertigung hineinwachsen. Der verschiedene Umfang des Güterangebotes macht dann nur den Grad der zentralörtlichen Bedeutung eines Gemeinwesens aus. Alle Einwohner von Landgemeinden müssen in die Stadt, um nichtalltägliche Einkäufe zu machen; die erste Stufe ist die kreisangehörige Stadt, die nächste die mittlere Stadt, die in den Ländern sowohl kreisangehörig als auch kreisfrei sein kann; am Ende steht die Großstadt, welche die Erfüllung aller Wünsche garantiert. Nur würden diese stufenweisen interkommunalen Beziehungen einseitig kommentiert, wenn man darin eine Art von Mäzenatentum der Stadt gegenüber dem Land erblicken würde. Die Kaufkraft, die von den Landbewohnern in die Stadt getragen wird, mehrt deren Steuerkraft wie die dortigen privaten Einkommen; benutzen Landbewohner die

¹⁾ Vgl. Mengert, Friedrich: Statistische Zahlen zur Finanzlage der kleinen Gemeinden, in: Buch deutscher Gemeinden 1965, Köln und Berlin 1965, S. 78.

öffentlichen Einrichtungen der Städte, so zahlen sie einmal die üblichen Benützungsgebühren, zum anderen arbeiten sie in der Regel in der Stadt, so daß dort ihre Arbeitskraft in Gewerbesteuerkraft umgemünzt wird. Wenn im Jahre 1961 von 25,7 Mill. Erwerbstätigen 6,12 Mill. Auspendler waren ¹⁾, und wenn man weiß, daß gerade die höherwertigen Anschaffungen von 34 Mill. Landkreisbewohnern in der Stadt gemacht werden, so wird ersichtlich, wie außerordentlich hoch der indirekte Beitrag des Landes zur Steuerleistungsfähigkeit der Städte ist. Das Gesetz von der Notwendigkeit einer ausreichenden ökonomischen Basis auch für die öffentliche Leistung führt dazu, daß das sozialstaatliche Postulat im speziellen Fall nur so verstanden werden kann, daß Bürger in Gemeinden mit gleichen Verhältnissen auch in etwa gleiche öffentliche Leistungen vorfinden sollen. Da sich die öffentliche Daseinsvorsorge von Gemeindestufe zu Gemeindestufe empor ausfächert und verbessert, sind Leistungskraftunterschiede zwischen diesen Stufen natürlich. Aber es kommt darauf an, daß diese Unterschiede angemessen sind; das ist es dann, was die Gleichwertigkeit der gemeindlichen Daseinsvorsorge ausmacht. Leistungskraftvergleiche sind umso eher möglich, je größer die Gemeinden sind, weil dann umso mehr gleichartige Bedarfe entwickelt werden. Vergleiche zwischen den kreisfreien Städten sind daher viel leichter als zwischen den kreisangehörigen Gemeinden, deren relative Größenunterschiede unendlich differenzierter sind. Die zahlreichen kleinen Gemeinden, die wegen des Gesetzes von der Notwendigkeit einer ausreichenden ökonomischen Basis niemals eine gleichwertige Daseinsvorsorge im Verhältnis zu den größeren Gemeindegruppen oder Städten zu erlangen in der Lage sind, können daher nur dann einen angemessenen Leistungsstandard erreichen, wenn sie die Fesseln der Kleinräumigkeit überwinden und sich zu größeren Leistungseinheiten zusammenschließen, sofern nicht die Landkreise diese Aufgabe übernehmen müssen.

1) Deutscher Bundestag: Raumordnungsbericht 1966...a.a.O., S. 34.

Welche Bedeutung diese Erkenntnis für den kommunalen Finanzausgleich hat, kann man ermessen, wenn festgestellt wird, daß es am 30. Juni 1965 in der BRD 24 444 Gemeinden gab, von denen 15 993 weniger als 1000 E hatten ¹⁾. 11 027 Gemeinden hatten sogar weniger als 500 E. In 22 136 Gemeinden wohnten weniger als 5000 E. Daß die Basis der meisten Gemeinden für eine zeitangemessene Verwaltungsleistung viel zu schmal ist, liegt auf der Hand. Allein schon aus der kommunalen Gebietsstruktur ergibt sich nicht nur die überragende Bedeutung der Landkreise für den Sozialstaat, sondern auch die Einsicht, daß die Vielzahl von Zwerggemeinden eine Gemeindefinanzreform wie eine Reform des kommunalen Finanzausgleichs vor eine unlösbare Aufgabe stellt. Die Frage des Gutachtens zur Finanzreform ²⁾, ob die derzeitige kommunale Gebietsgliederung eine brauchbare Grundlage für eine Gemeindefinanzreform abgibt, muß daher entschieden verneint werden. Auch Ehrlicher spricht zu Recht von einer anachronistischen Verwaltungsstruktur ³⁾. Eine wesentliche Verringerung der Zahl der Gemeinden ist daher aus folgenden Gründen anzustreben: Allein der Zusammenschluß von kleinen Gemeinden muß zu einer besseren Daseinsvorsorge führen, weil jetzt - gegenüber dem vorherigen Zustand - die Deckung höherwertiger Bedarfe wirtschaftlich sinnvoll wird. Da jetzt auch das private Güterangebot reichhaltiger wird, muß auch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit steigen ⁴⁾. Eine kommunale Gebietsreform muß sich das die wirtschaftliche Effizienz steigende Prinzip der Verdichtung zunutze machen. So wie jeder größere Markt aus sich heraus zur größeren Effizienz führt, weil verstärkte Arbeitsteilung, größere Spezialisierung und

1) Stat. Jahrbuch für die BRD 1966, S. 36.

2) Kommission für die Finanzreform: Gutachten...a.a.O., Tz.317.

3) Ehrlicher, Werner: Kommunale Finanzprobleme...a.a.O., S. 94.

4) Zum gleichen Ergebnis kommt eine Gutachter-Kommission des Landes Nordrhein-Westfalen (vgl. Die Neugliederung der Gemeinden in den ländlichen Zonen, in: Der Landkreis, H. 2/1967, S. 43).

Kooperation, sowie das Gesetz der Kostendegression zur größeren Produktivität führen, so muß auch die größere Verwaltungseinheit, wenn auch in unterschiedlichem Maße, in den Genuß dieser Vorteile kommen ¹⁾. Der Punkt der hygienisch unerträglichen Verdichtung, an dem die Kostenprogression für die öffentlichen Leistungen einsetzt und so die Verdichtungsvor- in Verdichtungs- nachteile umschlagen, bezeichnet nur die andere Extremlage der Verdichtung in den betroffenen Großstädten, die ein Sanierungsproblem der Raumordnung ist. Jeder Finanzreform sollte daher eine Reform der kommunalen Gebietsstruktur vorausgehen, weil sie sonst nur ein Symptom kuriert und das Übel nicht an der Wurzel faßt ²⁾. Deshalb müßte eine Korrektur von Eigenständigkeit, die nur emotionalen Nutzen haben und die durch ihre bloße Existenz ordnungsfeindlich und wohlfahrtsmindernd wirken, am Anfang jeder Neuordnung stehen ³⁾. Weber, auf dessen mutiges und verdienstvolles Gutachten wir besonders hinweisen, betont, daß die überwiegende Zahl von Gemeinden hinsichtlich ihrer Verwaltungskraft den heutigen Anforderungen nicht gewachsen ist ⁴⁾. Ein weiteres Hemmnis erklärt Weber verfassungsrechtlich: "Allen diesen kleinen Gemeinden erkennt das Kommunalverfassungsrecht die Universalität des örtlichen Wirkungskreises gem. Art. 28 Abs. 2 GG und die örtliche Planungshoheit gem. § 2 BBauG zu. Eine Organisation, die so stark die Autonomie der Gemeinden herauskehrt und als deren Bestandteil ausdrücklich die örtliche Bauleitplanung anerkennt, wirkt widersprüchlich und ist praktisch kaum durchsetzbar " ⁵⁾. Auch das so suspektere Mittel der Eingemeindung

-
- 1) Isbary fordert, daß für die Bildung neuer Gemeinden der Wunsch der Bevölkerung nach Schaffung wertgleicher Lebensverhältnisse entscheidend sein müsse (vgl. Isbary, Gerhard: Verlust der Funktionseinheit der Gemeinde, in: Polis und Regio, Veröffentlichungen der List Gesellschaft e.V., Bd. 57, Basel und Tübingen 1967, S. 91.
 - 2) Das Gutachten zur Finanzreform (Tz. 321) glaubt, daß man eine Gebietsneugliederung der Gemeinden wegen ihrer großen Schwierigkeiten nicht zur Voraussetzung einer Gemeindefinanzreform machen sollte. Aber es betont nachdrücklich, daß die Finanzreform umso wirkungsvoller sein wird, je bessere Voraussetzungen sie in einer tragfähigen kommunalen Gliederung findet.
 - 3) Die Grenzen der meisten Gemeinden und Städte stammen noch aus dem Mittelalter.
 - 4) Weber, Werner: Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur...a.a.O., S. 4.
 - 5) Ebenda, S. 6.

wird zur kommunalen Gebietsbereinigung benötigt, nämlich da, wo Gemeinden zu einem einheitlichen Siedlungsgefüge zusammengewachsen sind. Loschelder, Storck und Mäding haben in ihrem Kieler Gutachten gezeigt, daß es einen unausweichlichen Zustand der Eingemeindungsreife gibt ¹⁾. Was für die Gemeinden gilt, gilt aber auch für die Landkreise. Die meisten Landkreise - man denke nur an die Zwergkreise in Bayern - sind viel zu klein, um ihre Ausgleichsfunktion wirksam entfalten zu können. Eine Kreisreform hat aber nur dann einen Sinn, wenn ihr eine Reform der Gemeindegebiete vorausgeht, wie wir schon bei der Schilderung der sozialökonomischen Struktur der Landkreise erkannt haben. Dabei ist immer zu beachten, daß zwei Grundforderungen an die optimale Größe eines Landkreises gestellt werden müssen: Der Landkreis muß überschaubar bleiben, um die innere Ausgleichsaufgabe kalkulieren zu können, auf der anderen Seite soll er möglichst groß sein, um die äußere Ausgleichsaufgabe zwischen den Landkreisen und zwischen den Landkreisen und kreisfreien Städten zu erleichtern. Aber erst wenn die Zahl der Gemeinden wesentlich geringer geworden ist, ist auch eine Verringerung der Zahl der Landkreise ökonomisch sinnvoll ²⁾. Wir sind der Auffassung, daß die optimale Größe eines Landkreises in den drei Kreistypen (Industriekreis, gemischtgewerblicher Kreis und ländlicher Kreis) verschieden und etwa zwischen 100 000 und 400 000 E liegen muß. Eine Verringerung der Zahl der Gemeinden und Landkreise muß zweifellos auch auf die Regierungsbezirke zurückwirken, worauf auch Gutknecht hinweist ³⁾. Wahrscheinlich würde dadurch die staatliche Mittelinstanz überhaupt in Frage gestellt. Dies würde auch zu einer wesentlichen Ver-

-
- 1) Loschelder/Storck/Mäding: Gutachten über die Raumprobleme der Stadt Kiel, Kiel 1955, S. 42.
 - 2) Gropius schlägt als kleinste Gemeindeeinheit eine solche von 5 - 8000 E vor (Vgl. Gropius, Walter: Architektur, Fischer-Bücherei, Frankfurt und Hamburg 1959); Wagener meint, Gemeinden unter 5000 E seien heute nicht mehr lebensfähig (Bauamt und Gemeindebau, H. 3/1965, S. 108).
 - 3) Vgl. Gutknecht, Rainer: Auswirkungen des Regionalverbandes auf die Verwaltungsgliederung in der Mittelstufe, in: DÖV, H 5 und 6/1966, S. 173.

einfachung der Verwaltungsorganisation und daher auch zu größerer Klarheit und Einheit führen. Fraglos würden aber auch die Ländergrenzen tangiert, wenn eine durchgreifende kommunale Gebietsreform verwirklicht werden könnte. Dadurch müßte sich wiederum die Finanzausgleichslage der Länder untereinander verbessern, die gegenwärtig recht unbefriedigend ist ¹⁾.

Zu dieser Forderung führt auch die Aufgabe des äußeren Ausgleichs zwischen den Landkreisen sowie zwischen den Landkreisen und Stadtkreisen, die ja vor den Ländergrenzen nicht haltmachen kann, sondern das ganze Staatsgebiet umfassen muß.

Die Grundaufgaben des kommunalen Finanzausgleichs sind, vergleichbaren Gemeinden eine einheitliche Daseinsvorsorge und unvergleichbaren Gemeinden eine relativ gleichwertige Daseinsvorsorge durch eine angemessene Staffelfung der Kopfbeträge zu ermöglichen. Das eigentliche Problem sind jedoch die Leistungskraftunterschiede zwischen gleichstufigen Gemeinden. Vergleiche zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden lassen nur die relative Finanzausstattung beider Blöcke erkennen. Daß der Finanzausgleich auch zwischen in etwa gleichgroßen Gemeinden zu unbefriedigenden Ergebnissen führt, beweist nur, daß nicht nur die Bevölkerungszahl allein den Ausgabenbedarf bestimmt, insbesondere was die notwendigen Investitionsausgaben angeht. Vor allem beeinflussen auch Strukturunterschiede den Investitionsbedarf; hier besteht eine starke Abhängigkeit von dem Industrialisierungsgrad eines Gemeinwesens ²⁾. Dieser Fall ist jedoch weniger bedenklich, weil sich auch die Steuereinnahmen entsprechend verhalten. Die Bezugsgröße der Einwohnerzahl für den Ausgabenbedarf wird aber vor allem in Gemeinden oder Städten trügerisch, die erstmals in eine Zentralörtlichkeit niedriger Stufe

1) Henle stellt fest, daß auch der horizontale Länderfinanzausgleich durch neue und bessere Lösungen ersetzt werden muß. Seine Wirkung sei ungenügend. Im Schnitt der letzten Jahre seien jeweils rd. 1,5 Mrd. DM von den finanzstarken auf die finanzschwachen Länder übertragen worden. Um die Finanzkraft der schwachen Länder jedoch auf den Länderdurchschnitt anzuheben, wäre fast der doppelte Betrag notwendig gewesen (Vgl. Henle, Wilhelm: Finanzreform...a.a.O., S. 615.)

2) Vgl. Schmolders, Günter: "Finanzstarke" und "finanzschwache" Gemeinden...a.a.O., S. 40 u. 41.

hineinwachsen, wie man es häufig bei Gemeinden oder Städten zwischen 10 und 20 000 E beobachten kann. Weiterführende Schulen und sonstige zentrale Einrichtungen werden notwendig; die Basis der vorhandenen Infrastruktur muß erheblich erweitert werden. Dadurch erhebt sich der Investitionsbedarf in relativ kurzer Zeit weit über das normale Maß hinaus. Ist diese temporäre Infrastrukturaufgabe erfüllt, so gehen die Investitionsausgaben zwar wieder zurück; auf dem höheren Niveau verbleiben jedoch die Verwaltungsausgaben infolge der personellen und sächlichen Kosten der neuen öffentlichen Einrichtungen. Nicht ganz so einschneidend sind die Folgen, wenn eine Stadt von einer niedrigeren Stufe der Zentralität in eine höhere Stufe aufrückt, weil in diesem Falle immer auf bestimmten Teilen einer schon vorhandenen zentralörtlichen Infrastruktur aufgebaut werden kann. Der kommunale Finanzausgleich könnte erheblich verbessert werden, wenn er die beginnende oder sich nach oben verändernde Zentralität von Gemeinden und Städten als zusätzlichen Ausgabenbedarf berücksichtigen würde. Solche Mehrzuweisungen müßten jedoch zeitlich begrenzt werden, weil zentralörtliche Infrastrukturen in der Regel auch zu einer Erhöhung der gemeindlichen Steuerkraft führen müssen. Darum wäre es falsch, einer schon bestehenden Zentralörtlichkeit Mehrzuweisungen zuzuerkennen, weil daraus schon entsprechende Mehreinnahmen fließen. Der anomal hohe und notwendige Ausgabenbedarf, dem keine angemessene Finanzkraft gegenübersteht, kommt in der Regel nur durch das Hineinwachsen in die Zentralität oder durch das Aufrücken in eine Zentralität höherer Stufe zustande.

3. Die Aussagekraft der Verschuldung

Eine durchschnittliche kreisfreie Stadt scheint in der Regel gegenüber einer durchschnittlichen kreisangehörigen Gemeinde durch zwei monetäre Fakten im Vorteil zu sein: Einmal besitzt sie eine erheblich größere Steuerkraft, die sich im Grunde allein aus der größeren Einwohnerzahl ergibt, und dann wird sie im gemeindlichen Schlüsselausgleich dadurch begünstigt, daß man ihr einen höheren Pro-Kopf-Bedarf zugesteht. Weil sie höherwertiger und kontinuierlicher investiert, wird sie auch einen größeren Anteil an den speziellen Finanzausweisungen erhalten. Gegen diese Vorteile kann die durchschnittliche kreisfreie Stadt nur ihren höheren Ausgabenbedarf geltend machen. Die Frage ist nun, in welchem Verhältnis die Einnahmenvorteile der kreisfreien Stadt zu ihrem Ausgabennachteil stehen. Weil aber auch die Verschuldung der Gemeinden mit wachsender Größe progressiv ansteigt, scheint sich zu bestätigen, daß der Ausgabennachteil die Einnahmenvorteile überwiegt. Gegen einen solchen Schluß läßt sich vieles einwenden. Verschuldung drückt zwar immer einen Mangel an ordentlichen Einnahmen aus; da aber auch die gemeindliche Wirtschaft stets unter dem "kalten Stern der Knappheit" (Schneider) steht, ist damit noch nicht gesagt, ob die Verschuldung unter dem Kriterium des Gleichwertigkeitspostulates als notwendig angesehen werden mußte. Hat sich ein Gemeinwesen sehr hoch verschuldet, um sich eine überraschende Daseinsvorsorge zu erlauben, so muß sie die vermehrten Lasten tragen, ohne eine Anklage gegen den kommunalen Finanzausgleich zu erheben. Der neuerdings von Ehrlicher vorgetragenen Auffassung, daß die Anerkennung eines steigenden Finanzbedarfs durch den kommunalen Finanzausgleich

sich vor allem auf die nicht haltbare Annahme unterschiedlicher Lebensansprüche in Stadt und Land gründe, kann man jedoch nicht beipflichten, weil, wie wir gesehen haben, der höhere Finanzbedarf durch die größere Einwohnerzahl tatsächlich entsteht ¹⁾. Die Frage kann nur lauten, ob es der unbestreitbar höhere Ausgabenbedarf der wachsenden Gemeindegröße rechtfertigt, daß auch der kommunale Finanzausgleich auf diese Gesetzlichkeit Rücksicht nimmt, obwohl schon der Automatismus des kommunalen Steuersystems mit steigender Gemeindegröße aus sich heraus zu progressiv ansteigenden Einnahmen führt.

Die Möglichkeit, sich zu verschulden, hängt vor allem von der Größe eines öffentlichen Haushaltes, also von seinen Steuereinnahmen ab. Auch wirtschaftliche Überlegungen der Gemeindepolitik können die Höhe der Verschuldung beeinflussen. Wir erinnern nur an unsere verschiedenen Beispiele von "Zuschußstrategie". Manche Städte oder Gemeinden verfügen über einen erheblichen, wertvollen Grundbesitz. Da sie mit einem Wertzuwachs rechnen oder ihr Grundvermögen überhaupt erhalten wollen, verzichten sie auf die mögliche Finanzierung einer Aufgabe durch Veräußerungserlöse und beschreiten den Weg der Darlehensaufnahme. Es gibt auch relativ hoch verschuldete Städte und Gemeinden, die dennoch

¹⁾ Vg. Ehrlicher, Werner und Mitarbeiter: Kommunalen Finanzausgleich...a.a.O., S. 28.

über hohe Rücklagen verfügen. Wie schon früher gesagt; spielt auch die "Zuschußstrategie" eine Rolle. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß gerade im Bereich der kreisangehörigen Gemeinden für die Erfüllung gemeinsamer Aufgaben zahlreiche Zweckverbände gegründet worden sind, die sich oft durch hohe Darlehensanteile finanziert haben. Dadurch wurde die Schuldenlast auf Zweckverbände verlagert.

Inwieweit jedoch ein Gemeinwesen durch seine Gesamtverschuldung tatsächlich belastet ist, sieht man nur, wenn man das Verhältnis zwischen rentierlicher und unrentierlicher Verschuldung feststellt ¹⁾. Rentierliche Schulden sind solche, die ihre Kosten selbst verdienen, weil solchen Ausgaben entsprechende Einnahmen gegenüberstehen. Dies gilt besonders für Darlehensaufnahme für wirtschaftliche Unternehmungen oder für Verwaltungszweige, bei denen der Schuldendienst durch Kostendeckung oder durch Dritte aufgebracht wird. Darum können rentierliche Schulden nicht als Belastungsargument anerkannt werden. Anders dagegen die unrentierlichen Schulden, denen kein realer Ertrag zugerechnet werden kann. Ein typisches Beispiel hierfür ist der Bau von Schulhäusern. Hansmeyer hat festgestellt, daß die kreisfreien Städte vor allem rentierliche Schulden gemacht haben, bei den kreisangehörigen Gemeinden dagegen der Anteil der unrentierlichen Schulden überwiegt ²⁾. Außerdem bemerkte er, daß bei den kreisfreien Städten der Schuldenzuwachs von einem örtlichen Zuwachs des Brutto-sozialproduktes, also von einem Wachstum der Wirtschafts- und Steuerkraft begleitet war. Da die kreisfreien Städte in der Regel eine überdurchschnittlich hohe Wirtschaftskraft haben, ist natürlich, daß ihnen dadurch direkt oder indirekt Investitionsausgaben erwachsen. Die Verschuldung der Städte, die durch den Ausbau ihrer Infrastruktur im Interesse einer Verstärkung ihrer Wirtschaftskraft erfolgt, gehört in den Kreislauf des

1) Vgl. Stucken, Rudolf: Das kommunale Schuldenproblem, in: Kommunalwirtschaft, H. 10/1958, S. 441.

2) Hansmeyer, Karl-Heinrich: Gemeindliche Schuldaufnahme und wirtschaftliches Wachstum, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 2. Bd. 1965, S. 201.

natürlichen Vorteils der steuerstarken Städte, die ständig ihre Standortvorteile verbessern und so - wenn auch gelegentlich durch Konjunkturrückschläge unterbrochen - stets höhere Steuereinnahmen hervorbringen können ¹⁾.

Überprüft man die Verschuldung der Gemeinden unter dem allein maßgeblichen Gesichtspunkt der Unrentierlichkeit, so finden wir die Feststellungen von Hansmeyer bestätigt. So betrug die Gesamtverschuldung der Stadtkreise in BW am 31.12.1964 795,39 DM/E, die unrentierliche Schuldenlast daraus jedoch nur 234 DM/E ²⁾. Die Gesamtverschuldung der Stadt Stuttgart betrug zum gleichen Zeitpunkt 624 DM; davon waren 343 DM/E unrentierlich ³⁾. Die entsprechenden Verhältniszahlen betragen für Heidelberg 830:251, für Karlsruhe 1468:210, für Freiburg 624:180 und für Mannheim 744:166 DM/E. Noch aufschlußreicher ist die von der Landesregierung BW am 14. Dezember 1966 vorgelegte Denkschrift über die Verschuldung der Gemeinden in BW ⁴⁾, die allen möglichen Zusammenhängen nachgegangen ist. Stichtag der Erhebung war der 31.12.1965. Es ergab sich, daß die kommunale Gesamtverschuldung mit wachsender Gemeindegröße ansteigt: von 305,60 DM/E in Gemeinden bis 1000 E bis zu 10.006,57 DM/E bei Städten über 100 000 E ⁵⁾. Bei der unrentierlichen Verschuldung stellte man zwischen diesen beiden Gemeindegruppen aber lediglich ein Verhältnis von 171,89 : 335,58 DM/E fest ⁶⁾. Als man den Schuldenstand der Gemeinden am 31. März 1953 mit dem des Erhebungsstichtages verglich, stellte sich heraus, daß in der Entwicklung des Schuldenzuwachses die kleinen Gemeinden weitaus an der Spitze lagen ⁷⁾.

1) Auf diesen grundlegenden Sachverhalt berufen sich auch der Raumordnungsbericht 1966 (a.a.O., S. 90), der Wiss. Beirat beim BFM (Gutachten zum Gemeindesteuersystem...a.a.O., S. 22), sowie Ehrlicher, Werner und Mitarbeiter (Kommunaler Finanzausgleich...a.a.O., S. 6).

2) Stat. Monatshefte BW, H. 8, August 1965, S. 224 u. 227.

3) Ebenda.

4) Landtagsdrucksache BW, Beilage 3707 (Denkschrift über die Verschuldung der Gemeinden).

5) Ebenda, S. 6396.

6) Ebenda, S. 6404.

7) Ebenda, S. 6396.

Die Begründung der Denkschrift hierzu ist plausibel: " Die stärkere Schuldenprogression bei den kleinen Gemeinden hat vor allem darin ihre Ursache, daß die Gemeinden durch die Verbesserung des kommunalen Finanzausgleichs in den letzten Jahren in der Lage waren, verstärkt zu investieren." Die Verschuldung der kleinen Gemeinden war vor allem für Elementarbedürfnisse, wie Schulhausbau, Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, entstanden. Schließlich sortierte man die stark verschuldeten Gemeinden aus, deren Schuldendienst 20 vH. der allgemeinen Deckungsmittel überstieg. In dieser Kategorie befand sich keine Stadt über 50 000 E. Von den insgesamt 261 stark verschuldeten Gemeinden hatten allein 239 weniger als 3000 E; nur fünf Gemeinden der Größenklasse 10 bis 50 000 E befanden sich darunter ¹⁾.

1) Landtagsdrucksache BW: Beilage 3707 (Denkschrift über die Verschuldung der Gemeinden), S. 6411.

4. Gemeinden + Landkreise = Stadtkreise ?

Nachdem wir erkannt haben, daß die Landkreise nur als Ergänzung der kreisangehörigen Gemeinden gedacht sind, müssen wir folgerichtig die Finanzkraft beider Gruppen vereinigen und sie zum Vergleich den kreisfreien Städten gegenüberstellen. Bisher haben wir im Teil A) auf unserer fiktiven Tabelle allen Gemeindegrößenklassen die eigenen Steuereinnahmen wie die auf sie entfallenden allgemeinen und speziellen Finanzausweisungen gutgeschrieben. Während der Prozeß des kommunalen Finanzausgleichs für die kreisfreien Städte damit zu Ende war, müssen wir nun diese Einnahmen der kreisangehörigen Gemeinden um die Veränderungen bereinigen, die sich durch die Einwirkung der Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft der Landkreise ergeben. Wir müßten also am Ende jeder Periode, um ein abgeschlossenes Bild der Finanzkraftverhältnisse zu erhalten, bei den Einnahmen der kreisangehörigen Gemeinden die bezahlte Kreisumlage absetzen und jenen Nutzen quantifizieren und zurechnen, den die Ausgabenwirtschaft der Landkreise in bezug auf die kreisangehörigen Gemeinden durch die jeweilige Auf- oder Ausgabenentlastung hervorgebracht hat. Ein solches Verfahren entzieht sich jedoch menschlicher Einsicht. Darum läßt sich die notwendige Bereinigung nur global durchführen. Wir können lediglich die Finanzkraft von kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen insgesamt sichtbar machen, wenn wir deren eigene Einnahmen plus aller Finanzausgleichsleistungen summieren und davon die Kreis- und Landesumlagen absetzen. Die so gewonnene Summe eignet sich lediglich dazu, die in beiden Blöcken für die öffentliche Daseinsvorsorge vorhandenen Mittel zu vergleichen. Sie sind also lediglich ein Indiz für das mögliche Gelingen eines äußeren Ausgleichs zwischen Stadt- und Landkreisen. Ein solcher Vergleich taugt jedoch nicht viel, weil er die entscheidende Wirkung der Ausgabenwirtschaft der Landkreise verschweigen muß, die sich nicht speziell zurechnen läßt.

Unsere Tabelle 3 ¹⁾ zeigt globale Ergebnisse aus fünf Bundesländern. 1962 ist das Übergewicht der Stadtkreise noch in Bayern (1:1,9), Hessen (1:1,6) sowie Rheinland-Pfalz (1:1,4) eklatant, während die Unterschiede in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein (1:1,1) gering sind. Der Vergleich mit 1959 zeigt, daß sich insgesamt die Verhältnisse zugunsten der kreisangehörigen Gemeinden gebessert haben. Aber im Schnitt ist 1962 der Unterschied zwischen beiden Blöcken mit einem Verhältnis von 1:1,48 doch noch beträchtlich. 1959 hatte er noch 1:1,66 betragen; 1951 gar noch 1:1,9 ²⁾.

Zwei Einsichten seien am Ende dieses Kapitels noch erwähnt. Wenn das Verhältnis zwischen allgemeinen und speziellen Finanzzuweisungen in den einzelnen Ländern verschieden ist, weil man auf diese Ausgleichssysteme verschiedenen Wert legt, so erkennt man, daß die kreisfreien Städte in dem Maße begünstigt werden, in dem das Gewicht der speziellen Finanzzuweisungen gegenüber den allgemeinen Finanzzuweisungen zunimmt. Die höherwertige und kontinuierliche Investitionstätigkeit der kreisfreien Städte gegenüber der weniger aufwendigen und nur sporadischen Investitionstätigkeit der kreisangehörigen Gemeinden muß zu diesem Resultat führen. Eine gegenteilige Tendenz tritt ein, wenn sich das Anteilsverhältnis stark zugunsten der allgemeinen Finanzzuweisungen verschiebt. - Das Gleichwertigkeitspostulat umgreift aber nicht nur die Landkreise (in Wirklichkeit geht es jedoch bei diesen immer nur um die kreisangehörigen Gemeinden), sondern auch die Stadtkreise. Diese stehen jedoch außerhalb des interkommunalen Finanzausgleichs, wie er durch die Einhebung der Kreisumlage und durch das Ausgleichsstreben der Ausgabenwirtschaft der Landkreise durchgeführt wird. Vom Gleichwertig-

1) Siehe Anhang, S.

2) Vgl. Hacker, Horst: Geht es den Landkreisen besser ?... a.a.O., S. 6.

keitspostulat her gesehen muß darum jede Lösung, die auch die Stadtkreise in dieses Ausgleichssystem einbezieht, eine wesentliche Verbesserung bedeuten. Zu diesem Ergebnis, das an eine Industriekreislösung ¹⁾ erinnert, muß man auch bei allen Überlegungen um eine bessere regionale Ordnung kommen.

1) Vgl. Klüber, Hans: Das Göttinger Beispiel, in: DÖV, H. 7/1965, S. 235.

C. Land- und Stadtkreise in der räumlichen Ordnung und wirtschaftlichen Entwicklung

I. Ursachen und Folgen des räumlichen Ungleichgewichts in der BRD

1. Die Entwicklung der Problemgebiete

Es ist notwendig, sich daran zu erinnern, daß im Grunde alle Aufgaben und Schwierigkeiten, denen sich das kommunale Finanzausgleichssystem infolge der Steuerkraftunterschiede zwischen den gemeindlichen Gebietskörperschaften bei einer gegebenen Gebietsstruktur gegenübersteht, aus der Heteronomie von Menschen und Wirtschaftskraft im Raum der BRD erwachsen. Sie ist das eigentliche Grundproblem, das sich in seiner ganzen Aktualität und gesellschaftspolitischen Bedeutung zeigt, wenn wir zur flächenhaften Betrachtung des Gebietes der BRD übergehen. Die flächenhafte Überschau erkennt jetzt zwar noch Gemeindegebiete mit relativ hoher und relativ niedriger Bevölkerungsdichte als punktuelle Erscheinungsformen, sie richtet ihre Aufmerksamkeit jedoch vor allem auf die Tatsache, daß relativ hohe und relativ niedrige Bevölkerungsdichte ganze Gebiete der BRD kennzeichnen. Diese Raumwirklichkeit, deren Harmonisierung eine Aufgabe der Raumordnungspolitik ist, wurde durch die industrielle Entwicklung verursacht, die einerseits eine starke Konzentration von Arbeitsstätten und Wohnsiedlungen in den Industriegebieten und andererseits mehr landwirtschaftlich strukturierte Gebiete mit geringer gewerblicher Wirtschaftskraft und entsprechend geringer Bevölkerungs-

dichte hervorbrachte. Dieser Prozess der immer stärker kontrastierenden Ausbildung von Ballungs- und Entleerungszonen, der im Grunde dem schon 1691 von Sir William Petty formulierten Gesetz entspricht, daß die Menschen den besseren Verdienstmöglichkeiten folgen, wird häufig auch als "Verstädterung" bezeichnet. Auf die klar abgegrenzte, ausgewogene und flächengebundene Zuordnung von Mensch und Raum in der Agrargesellschaft sind großräumige Disharmonien gefolgt, die alle hochindustrialisierten Länder vor die gleichen, mit den Mitteln einer freiheitlich-demokratischen Gesellschaftsordnung scheinbar unlösbaren Probleme stellen.

Wuchs die Industrie in der ersten Phase ihrer Entwicklung in der Nähe der Rohstoff- und Energievorkommen punktuell, so schienen zentrifugale Kräfte im Raum geweckt, als das Wachstum der weniger standortgebundenen Leichtindustrie, die Motorisierung und Elektrizität eine viel breitere Streuung der industriellen Standorte ermöglichten. Aber rasch wurde diese Tendenz wieder neutralisiert durch die vielfältigen Kontaktvorteile, welche die Verdichtung den sich immer feiner aufspaltenden Produktionsprozessen bot. Je mehr Technik und Arbeitsteilung fortschritten, desto mehr wuchs auch die kostenbedingte Notwendigkeit zur Integration und Kooperation auf allen Stufen. So entwickelten sich die standortbegünstigten, rasch großstädtische Dimensionen annehmenden punktuellen Konzentrationen zu Verdichtungsräumen, die von ihrem Kern (Kernstadt) aus nach außen Ringe von abnehmender Bevölkerungsdichte und entsprechender Wirtschaftsintensität bilden. Dieser Übergang von der intensiven zur extensiven Agglomeration wurde vor allem durch das Zeitalter des Kraftfahrzeugs ermöglicht, das mit dem 20. Jahrhundert begann. Es löste das Zeitalter der Eisenbahn ab (1830 - 1900), das sowohl im materiellen wie im geistigen Sinne zu einer schroffen Trennung von Stadt und Land geführt hatte. Symbol dieser Zeit war der Schnellzug, der nur von Großstadt zu Großstadt verkehrte und der es ver-

schmähte, in kleinen Städten und Dörfern anzuhalten ¹⁾. Hoffmann berichtet, daß sich die Städte in dieser Zeit vor allem um die Vorortbahnhöfe ausdehnten; durch Eingemeindungen habe man immer wieder dafür gesorgt, daß die expandierende Großstadt auch immer eine kommunale Einheit geblieben sei ²⁾. Das Kraftfahrzeug befreite die großen Städte von ihrer starren Wachstumsbindung an den Schienenstrang und schuf ihnen größere Flächen und mehr Ansatzpunkte. Die Agglomerationen wucherten jetzt vom Ballungskern aus ringförmig in die umliegende Landschaft aus. Das war die eigentliche Geburtsstunde der sozial-ökonomischen Figur der "Stadtregion" von heute, welche die aus der wirtschaftlichen Verflechtung von Städten und Gemeinden in einem Verdichtungsraum entstehenden Beziehungen und Probleme weniger durch Eingemeindungen lösen will und kann, als durch geeignete Formen der interkommunalen Zusammenarbeit. Bis heute blieb der Verdichtungsraum eine ökonomische Potenz, der mit wachsender Intensität aus sich heraus immer neue Standortvorteile hervorbrachte und bestehende ausbaute. 1961 konzentrierten sich in neun Ballungsräumen ³⁾ in der BRD, die nur 13 vH. ihrer Fläche einnahmen, 43,5 vH. der Bevölkerung und 52,2 vH. aller Industriebeschäftigten; sie erzeugten auch 60 vH. der gesamten Steuerkraft ⁴⁾. Der 1. Raumordnungsbericht stellt fest, daß diese Ballungszonen in der Zeit von 1950 bis Ende 1961 um 4,3 Mill. E gewachsen sind, das waren 4/5 des gesamten Bevölkerungszuwachses der BRD in dieser Zeit ⁵⁾. Von den 22,6 Mill. Menschen, die Mitte 1960 in diesen Agglomerationen gezählt wurden, lebten wiederum 13,6 Mill. in den großstädtischen Kerngebieten, auf die auch 2,539 Mill. der insgesamt

1) Vgl. Hoffmann, Rudolf: Die Rolle des Verkehrs im Stadt-Land-Verhältnis, in: STUDIUM GENERALE, Jg. 16/H.11 1963, S. 656.

2) Ebenda.

3) Siedlungszonen von wirtschaftlicher Verflechtung, die - nach Isenberg - mindestens 0,5 Mill. Menschen und durchschnittlich 1000 E/qkm umfassen.

4) Die Raumordnung in der BRD: Gutachten...a.a.O., S. 37.

5) Deutscher Bundestag: 1. Raumordnungsbericht...a.a.O., S. 21.

3,961 Mill. Industriebeschäftigten in diesen Gebieten entfielen ¹⁾. Nun gibt es auch weite Gebiete der BRD, die mehr oder minder, aber immerhin einigermaßen ausgeglichen strukturiert sind, und es gibt auch Großstädte, die keinem Ballungsraum zugeordnet werden können, wie etwa Kiel, Kassel, Braunschweig, Lübeck, Karlsruhe, Würzburg und Regensburg. Da diesen Großstädten jedoch die unterstützende Kraft eines verdichteten Umlandes fehlt, erreichen sie nicht die Bevölkerungsdichte und wirtschaftliche Kraft der großstädtischen Zentren in den Ballungsgebieten.

2. Der Rückstand und die besondere Gefährdung der ländlichen Gebiete

Zur eigentlichen Aufgabe der Raumordnungspolitik sind jedoch die extremen Gebiete geworden, die man als großräumige Problemgebiete bezeichnen kann. Der 1. Raumordnungsbericht hat so als raumordnungspolitische Extreme Gebiete bezeichnet, die hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgeblieben sind, sowie solche, die alle Anzeichen übermäßiger Verdichtung erkennen lassen; diese werden auch als überlastete Verdichtungsräume bezeichnet ²⁾. Mit Hilfe der schon bekannten Kriterien des Industriebesatzes, des Bruttoinlandsproduktes und der Realsteuerkraft hat man ermittelt, daß in den unterentwickelten Gebieten rd. 8 Mill. Menschen wohnen; diese Zonen umfassen 40 vH. der Fläche der BRD ³⁾. Das Ausmaß des zivilisatorischen Rückstandes dieser Gebiete und die ihnen drohende Gefahr einer weiteren Ausblutung erlaubt es, diese Zonen auch als Notstandsgebiete zu bezeichnen. Hier handelt es sich durchweg um Agrarlandschaften, bestehend aus vielen kleinen, aber auch sehr alten Agrargemeinden. Ihre Infrastruktur ist ebenso unvollkommen wie veraltet. Die Entfernung zu den zentralörtlichen Dienstleistungszentren ist in der Regel groß, die Verkehrsverhältnisse sind schlecht.

¹⁾ Die Raumordnung in der BRD: Gutachten...a.a.O., S. 38.

²⁾ Deutscher Bundestag: 1. Raumordnungsbericht...a.a.O., S. 16.

³⁾ Ebenda, S. 20.

Ihre Marktferne verursacht der Landwirtschaft hohe Transportkosten und daher ungünstigere Preise. Nur 1/20 der seit 1950 neu geschaffenen industriellen Arbeitsplätze entstanden in diesen Gebieten ¹⁾. Es kann angenommen werden, daß diese Notstandsgebiete in der Regel mit den ländlich strukturierten Landkreisen identisch sind und mit ihrer Problematik wahrscheinlich teilweise auch in den Raum der Landkreise mit gemischtwirtschaftlicher Struktur übergreifen. Von beiden Kategorien haben wir schon bei der Schilderung der sozialökonomischen Struktur der Landkreise im Teil B) I.) 2.) festgestellt, daß sie das geringste Bruttoinlandsprodukt erwirtschaften. Es wird daher den tatsächlichen Verhältnissen ohne größere Einschränkungen gerecht, wenn man schließt, daß die Notstandsgebiete vor allem landkreiszugehörig sind. Der Entwicklungsrückstand der Landkreisgebiete tritt deutlich zutage, wenn man ihren Industriebesatz mit dem der kreisfreien Städte vergleicht. Der durchschnittliche Industriebesatz der kreisfreien Städte lag 1963 bei 182,5 Beschäftigten je 1000 E, der Industriebesatz der Landkreise dagegen bei 118,5 Beschäftigten je 1000 E ²⁾. Wegen der atomistischen Struktur ihrer Gemeindegebiete waren die Unterschiede im Industriebesatz der Landkreise besonders groß. Die Skala reichte von 8 Industriebeschäftigten je 1000 E im Kreis Wittmund in Ostfriesland bis zu 285 Beschäftigten im Kreis Balingen in Südwürttemberg/Hohenzollern ³⁾. Die Hälfte aller Landkreise hatte einen Industriebesatz von weniger als 90 Beschäftigten je 1000 E, ein Viertel sogar weniger als 60 Beschäftigte je 1000 E ⁴⁾.

1) Deutscher Bundestag: 1. Raumordnungsbericht...a.a.O., S. 12.

2) Vgl. Müller, Georg: Industriebesatz...a.a.O., S. 17.

3) Ebenda.

4) Vgl. Kreiszahlen zur Raumordnung, Sonderheft der Informationen des Instituts für Raumforschung, Teil I, Bad Godesberg 1964.

a) Die 8670 Gemeinden, die 1960 keine zentrale Wasserversorgung hatten, waren durchweg ländlich ¹⁾. Im gleichen Jahr waren in der BRD drei Viertel aller Wohnungen mit einem WC ausgestattet, in Gemeinden unter 2000 E waren es jedoch nur 40 vH. und in den Gemeinden von 2000-5000 E 60 vH. ²⁾. Nur ein Viertel der Landgemeinden hatte 1960 eine einfache Kanalisation, eine Kläranlage in den seltensten Fällen ³⁾. Ebenfalls 1960 besaßen knapp die Hälfte der 14,3 Mill. Wohnungen in der BRD ein Bad, in Gemeinden unter 2000 E nur 7 vH., in Gemeinden von 2000-5000 E dagegen schon 45 vH. ⁴⁾. Die Ausstattung mit Freibädern und Sportstätten zeigt das gleiche Bild ⁵⁾. Die Verkehrsverhältnisse sind ebenfalls rückständig. Nur rd. 10 000 ländliche Gemeinden sind über die Eisenbahn zu erreichen ⁶⁾. Fast die Hälfte aller Kreisstraßen haben nur eine Breite von 4,50 m, weitere 38 vH. sind 4,50- 5,50m breit, und nur 15 vH. haben die notwendige Mindestbreite von 5,50 m ⁷⁾. Noch schlechter sind die Verhältnisse bei den überörtlichen Gemeindeverbindungsstraßen, die für 8 Mill. E die einzige Verkehrsverbindung darstellen ⁸⁾. Typisch für diese ländlichen Gebiete sind auch hohe Wanderungsverluste, eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenzahl, ein erheblich geringerer Anteil von Erwerbspersonen an der Gesamtbevölkerung; auch der Schwerpunkt der Arbeitslosigkeit älterer Arbeitnehmer liegt in diesen Gebieten ⁹⁾. Soziale Gerechtigkeit bedeutet jedoch auch gerechte Verteilung der Bildungschancen. Viele Untersuchungen ergaben, daß ein

1) Vgl. Brandis, Henning: Hygiene des Dorfes, in: Hygiene des Dorfes, hrsg. vom Niedersächs. SM, Hannover 1962, S. 11.

2) Vgl. Riemann, Friedrich: Die Kosten der Hygiene des Dorfes, in: Hygiene des Dorfes, hrsg. vom Niedersächs. SM, Hannover 1962, S. 341.

3) Ebenda.

4) Ebenda.

5) Vgl. Siewecke, Fritz: Spiel und Sport im Dorf, in: Hygiene des Dorfes, hrsg. vom Niedersächs. SM, Hannover 1962, S. 272.

6) Vgl. Schulze, Heinz: Gedanken über Raumordnung und Straßenbau, in: Der Landkreis, H. 4/1963, S. 103.

7) Ebenda.

8) Ebenda.

9) Vgl. Der Landkreis, H. 12/1961, S. 403.

direkter Zusammenhang zwischen dem Besuch von Gymnasien, Hochschulen und anderer Ausbildungsstätten und der Entfernung zwischen Wohnort und Schulort besteht ¹⁾. In Bayern stieg die Zahl der einklassigen Volksschulen von 600 im Jahre 1945 auf 2200 im Jahre 1958 ²⁾. In Hessen gibt es noch 803, in BW 875 und in Rheinland-Pfalz noch 1087 einklassige Volksschulen ³⁾. Da die Begabungsreserven auf dem Lande liegen, geht so der Volkswirtschaft viel geistiges Kapital verloren, das sie mehr denn je benötigt, um den verlorenen Anschluß an den wissenschaftlichen Horizont der Großmächte zu finden.

- b) Seit dem Entstehen der urbanen Kultur als Zentrum der geistigen und technischen Fortentwicklung galten Stadt und Land als ein Gegensatz zwischen Zentren der zivilisatorischen Hochentwicklung und dem "Hinterland", das die Städte mit Arbeitskräften und landwirtschaftlichen Produkten versorgte. Gegenwärtig befinden wir uns in einem Prozess rascher Auflösung dieser traditionellen Polarität im geistigen Sinne. Die Denk- und Verhaltensweisen der Menschen im ländlichen Raum werden vor allem dadurch bestimmt, daß die in der Landwirtschaft tätige Wohnbevölkerung nur noch in ganz kleinen Gemeinden überwiegt. Röhm berichtet, daß Dorfgemeinden mit 2000 E, die man als typische Landgemeinden bezeichnen kann, allenfalls noch 10 bis 20 vH. landwirtschaftliche Erwerbspersonen beherbergen ⁴⁾. Der ländliche Raum ist in geringem Maße auch Standort von Handwerksbetrieben, aber noch mehr Wohnort von Menschen, die in Industriezentren beschäftigt sind. Der Anteil der Auspendler an einer Gemeindebevölkerung wird entsprechend mit sinkender Gemeindegröße relativ immer größer. 1960 betrug der Anteil der

-
- 1) Vgl. Krause, Walter: Das Bildungsgefälle zwischen Stadt und Land, in: Die lebendige Gemeinde, H. 4/1963, S. 72; sowie: Deutscher Bundestag: Raumordnungsbericht 1966...a.a.O., S.31.
 2) Vgl. Picht, Georg: Die deutsche Bildungskatastrophe, in: Christ und Welt v. 31. Januar 1964, S. 5.
 3) Ebenda.
 4) Vgl. Bildung in neuer Sicht, Schriftenreihe des Kultusministeriums BW, Reihe A Nr.10, S. 74.

Auspendlerhaushalte in Gemeinden bis 2000 E 44,9 vH., in Großstädten über 500 000 E dagegen nur 3,1 vH. ¹⁾. Der 1. Raumordnungsbericht weist darauf hin, daß Pendelwanderungen von 100 km täglich häufig sind ²⁾, der Raumordnungsbericht 1966 stellt fest, daß der Anteil der Fernpendler an den Erwerbspersonen in den zurückgebliebenen Gebieten besonders hoch ist ³⁾. Von Hessen berichtet Wittrock, daß Arbeitswege bis 150 km keine Seltenheit seien ⁴⁾.

Diese Wohngemeinschaft von Menschen, die einesteils im ländlichen Raum leben und arbeiten und solchen, die in der städtischen Hochzivilisation arbeiten und am Abend in die Kargheit des dörflichen Lebens zurückkehren, hat dazu geführt, daß der zivilisatorische Rückstand nicht mehr hingenommen wird. Kötter meint, Urbanismus sei heute keine städtische Kategorie mehr; Urbanität habe sich als Denk- und Verhaltensweise auch auf dem Land ausgebreitet. Durch das Übergreifen urbaner Lebensweisen auf das Land bilde sich der Urbanismus selbst ständig um; diese gegenseitige Durchdringung von Stadt und Land sei ein offenbar irreversibler Vorgang, der die ländliche Selbstverwaltung zutiefst berühre ⁵⁾.

Daß der ländliche Raum seine kulturelle Disparität auch ständig vor Augen hat bzw. ihm bewußt gemacht wird, dafür sorgen auch die modernen Mittel der Massenkommunikation, sowie der häufige Kontakt mit städtischen Menschen, die den ländlichen Raum zur Erholung aufsuchen. Die Landgemeinde von heute ist daher längst nicht mehr mit dem bäuerlichen Dorf identisch.

- c) Auch was die wirtschaftliche Entwicklung angeht, so lebt der ländliche Raum mit der Gefahr, daß seine ohnedies unzureichenden Existenzgrundlagen in raschem Tempo schwinden. Eine Angleichung der Lebens- und Bildungsverhältnisse ist auch zu einer Existenzfrage der deutschen Landwirtschaft geworden. Da im Zuge der industriellen Entwicklung der Produktivitätszuwachs in der Landwirtschaft stets größer war als der Nachfragezuwachs, ist die Landwirtschaft zu einem "schrumpfenden Gewerbe" geworden, ein unaufhaltsamer Prozeß, der nur durch Kriege und die darauffolgenden Notzeiten unterbrochen wurde. So entstand das Hauptproblem der Landwirtschaft,

1) Vgl. Wirtschaft und Statistik, H. 7/1961, S. 403.

2) Deutscher Bundestag: 1. Raumordnungsbericht...a.a.O., S. 10.

3) Deutscher Bundestag: Raumordnungsbericht 1966...a.a.O., S. 62.

4) Vgl. Wittrock, Karl: Raumordnung, Raumplanung, Raumpolitik, Wiesbaden 1958, S. 8.

5) Vgl. Kötter, Herbert: Heutige Anforderungen...a.a.O., S. 198-213.

agrарische Überschüsse zu vermeiden und gleichzeitig Einkommensparität herzustellen. Diese eigenartige Lage der Landwirtschaft hat zu dem kostspieligen Agrarprotektionismus geführt, der das Zuviel an Landwirten künstlich am Leben erhält. Die Mittel, die in der BRD allein für Maßnahmen des Grünen Planes aufgewendet wurden, stiegen von 616 Mill. DM im Jahre 1956 auf 2,060 Mrd. DM im Jahre 1962¹⁾, ungerechnet der Subventionen von Ländern, Kreisen und Gemeinden, die der Landwirtschaft in vielerlei Formen gewährt werden. Das Problem der Überproduktion hat sich durch die Gründung der EWG noch verschärft. Die supranationalen Marktordnungen, welche die Preise künstlich hochhalten, müssen aber die Überproduktion weiter anheizen, so daß immer höhere Subventionen bezahlt werden müssen. Da eine so aufwendige Subventionspolitik wegen ihrer politischen Begrenzung nicht uferlos fortgesetzt werden kann, ist ein Druck auf die Preise unausbleiblich und auch immer stärker spürbar. Dies gilt besonders für die Landwirtschaft der BRD, die im Verhältnis zu den anderen EWG-Mitgliedsstaaten ein relativ hohes Preisniveau hatte und außerdem durch ihre charakteristischen Strukturschäden behindert ist. Darum muß sich die Schrumpfungstendenz in der Landwirtschaft gerade in der BRD verstärken. Seit 1949 sind 507 110 landwirtschaftliche Betriebe in der Größenklasse von 0,5 bis 10 ha aufgegeben worden; allerdings hat die Zahl der Betriebe, die zwischen 10 und 20 und 20 bis 50 ha bewirtschaften, um 56 146 zugenommen²⁾. Der Druck auf die Preise und steigende Betriebskosten haben einen tiefgreifenden Strukturwandel verursacht, der zum leistungsfähigen, technisierten, stärker spezialisierten mittleren und größeren Landwirtschaftsbetrieb geht. In diesem im Grunde säkularen Prozeß ist der Anteil der in der Landwirtschaft Tätigen, der 1882 noch 42 vH. der Bevölkerung betragen hatte,

1) Vgl. Padberg, Hugo: Landwirtschaft - Teil der Gesamtwirtschaft, in: Der Volkswirt, Beilage zu Nr. 24 v. 15. Juni 1962, S. 7 (Die deutsche Landwirtschaft an der Schwelle des Gemeinsamen Marktes).

2) Vgl. Schröder, Ludwig: Landwirtschaft kann rentabel sein, in: Der Volkswirt Nr. 8/1965, S. 279.

auf 26 vH. im Jahre 1939 und auf 13 vH. im Jahre 1961 zurückgegangen ¹⁾. Schröder schätzt, daß diese Quote bis 1980 auf 7 vH. der Bevölkerung zurückgehen wird ²⁾. Entsprechend hat sich die Zahl der landwirtschaftlichen Vollarbeitskräfte in der BRD von 1951 bis Ende 1961 von 3,9 auf 2,3 Mill. verringert, im gleichen Zeitraum stieg die Zahl der Erwerbstätigen in der übrigen Wirtschaft um 6,7 auf 21,7 Mill. Menschen ³⁾. Die unaufhaltsame Verringerung der in der Landwirtschaft Tätigen muß gerade in den ländlichen Räumen zu katastrophalen Folgen führen, wenn es nicht rechtzeitig gelingt, industrielle Betriebe in diesen Gebieten anzusiedeln. In Zeiten der Hochbeschäftigung sind die Voraussetzungen günstig; denn die Industrie kann dann in ihren Zentren kaum noch Arbeitskräfte finden, so daß besonders arbeitsintensive Betriebe geneigt sind, Niederlassungen in ländlichen Gebieten zu gründen. Dieser natürliche Ausgleich über den Raum hinweg, der dem ländlichen Raum eine stetig wachsende industrielle Reservearmee erspart, kann jedoch nur stattfinden, wenn es einer gezielten regionalen Wirtschaftspolitik gelingt, die drohende Welle der Landflucht durch ein dichtes Netz von zentralen Orten im ländlichen Raum abzufangen. Deren infrastrukturelle Aufrüstung ist vor allem die Aufgabe des kommunalen Finanzausgleichssystems in dem die Ausgleichsaufgabe der Landkreise sowohl auf materiellem wie auf geistigem Gebiet einen ganz besonderen Rang einnimmt. Eine weitere Chance, dauerhafte und tragfähige Wirtschaftskraft zu gewinnen, hat der ländliche Raum durch den wachsenden Wohlstand und die zunehmende Freizeit: Viele abgelegene Dörfer könnten zu Kur- oder Ferienorten entwickelt werden. Nur wenn eine solche Sanierung

-
- 1) Nach Padberg, Hugo: Landwirtschaft...a.a.O., S. 5, sowie: Deutscher Bundestag: 1. Raumordnungsbericht...a.a.O., S. 10.
 - 2) Vgl. Schröder, Dieter: Der Mensch - Objekt oder Subjekt der Standortwahl, in: Polis und Regio, Veröffentlichungen der List Gesellschaft e.V., Bd. 57, Basel und Tübingen 1967, S.51.
 - 3) Nach Padberg, Hugo: Landwirtschaft...a.a.O., S. 5, sowie: Deutscher Bundestag: 1. Raumordnungsbericht...a.a.O., S.10.

des ländlichen Raumes gelingt, ist es auch möglich, den gesunden Kern der deutschen Landwirtschaft zu erhalten und auch das gesamtwirtschaftliche Wachstum zu steigern. Denn solange die Produktivität im landwirtschaftlichen Bereich geringer ist als in den übrigen Wirtschaftsbereichen, muß jeder Transfer von landwirtschaftlichen Arbeitskräften in die Industrie oder in das Dienstleistungsgewerbe sowohl zu einer speziellen wie zu einer allgemeinen Einkommenserhöhung führen. Die punktuelle Industrialisierung der ländlichen Räume, die seit List und Schäffle diskutiert wird, beseitigt auch die versteckte Arbeitslosigkeit in vielen bäuerlichen Familienwirtschaften.

Besonders durch den Schrumpfungsprozess der Landwirtschaft bedroht - wegen seiner Randlage sowohl in bezug auf die Bundesrepublik wie zur EWG, wie auch seiner Zonenrandlage im Verhältnis zur CSSR wegen, aber auch wegen seiner besonders zersplitterten Gemeindestruktur - ist der Freistaat Bayern (von 7106 bayerischen Gemeinden haben mehr als die Hälfte weniger als 500 Einwohner) ¹⁾. Gröbner sieht die Gefahr, wenn er besonders die Bedrohung des bayerischen Ostraumes hervorhebt und meint, daß weder Zwang noch gutes Zureden helfen können; helfen könne nur, wenn der Bevölkerung in den kleinen Städten und kreisangehörigen Gemeinden durch ausreichende Einkommen sowie öffentliche Leistungen das Leben lebenswerter gemacht werde ²⁾.

1) Vgl. Gröbner, Peter: Die kommunale Situation in Bayern, in: Buch deutscher Gemeinden, 1965, hrsg. vom Deutschen Gemeindetag, Köln und Berlin 1965, S. 174.

2) Ebenda.

3. Die schädlichen Folgen der überlasteten Verdichtungsgebiete

Was das andere Extrem, die Gebiete mit übermäßiger Verdichtung angeht, so weist der 1. Raumordnungsbericht darauf hin, daß sie "überwiegend, wenn auch nicht ausschließlich" innerhalb der Gebiete liegen, die das SARO-Gutachten als Ballungszonen bezeichnet hat ¹⁾. Es muß als ein Mangel angesehen werden, daß diese Überlastungsgebiete bisher nicht exakt bezeichnet wurden. So verwendet man als Kennzeichen der schädlichen Hochkonzentration die typischen Folgen der übermäßigen Verdichtung: extrem hohe Grundstückspreise, völlige Überlastung der Verkehrsstraßen, anomal hohe Verwaltungskosten, die Luftverschmutzung, besonders große Gewässerverunreinigungen, sowie viele andere Erscheinungen, welche die Vitalsituation der Menschen gefährden. So ist an sich jeder Ballungsraum Überlastungsverdächtig; ob er es jedoch tatsächlich ist, wird vor allem davon abhängen, ob die öffentlichen Leistungen mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand erkaufte werden müssen und wie es um die Vitalsituation der Menschen steht, die in solchen Räumen zu leben gezwungen sind. Auch der 2. Raumordnungsbericht weist darauf hin, daß es noch Aufgabe der Raumforschung und der Verwaltung sein müsse, Methoden zu finden, die für die quantitative Abgrenzung der Verdichtung des Bundesgebietes konkret anwendbar sind ²⁾.

Fest steht, daß die Massierung von Menschen und Wirtschaftskraft in hochkonzentrierten Räumen zunehmend Kosten verursacht, die der öffentliche Haushalt trägt (social costs). Denn auch die Kosten der öffentlichen Leistungen müssen progressiv ansteigen, wenn bei gegebener Größe und gegebener Struktur eines Gemeinwesens der optimale Kostenpunkt überschritten wird. Diese Kostenkurve ist nur das Pendant zur

1) Deutscher Bundestag: 1. Raumordnungsbericht...a.a.O., S. 21.

2) Deutscher Bundestag: Raumordnungsbericht 1966...a.a.O., S.39.

industriellen Kostenkurve. Jürgensen weist auf dieses ökonomische Optimum hin, an dem das Wirtschaftswachstum zur Grenze der Stadtentwicklung wird ¹⁾. Daß die Kosten der Infrastruktur insbesondere in den überlasteten Teilen der Verdichtungsräume steigen müssen, betont auch Ernst ²⁾. Natürlich liegen die optimalen Kostenpunkte der sehr differenzierten öffentlichen Leistungen an verschiedenen Punkten der Entwicklungslinie. Der Grund für den Kostenumschlag, der sich eindeutig auf dem Gebiet des Tief- und Hochbaues ³⁾ bemerkbar macht, sind die mit der Konzentration steigenden Bodenpreise, die höheren Arbeitskosten, sowie die von der Verdichtung verursachten vielfältigen Arbeiterschwernisse. Ein zweiter Grund ist, daß mit zunehmender Größe bisher unbekannte Kostenarten auftreten; man denke nur an die Luftverunreinigung, an die Notwendigkeit kostspieliger Wasseraufbereitungsanlagen, an den Bau von Fernwasserversorgungen, an die Aufgabe der Verkehrs- und Stadtsanierung, sowie an die Verpflichtung, ab einer bestimmten Größe Verkehrs- und Versorgungsbetriebe unterhalten zu müssen, die oft nur politische Preise festsetzen können. In dem Maße, in dem nun unbeteiligte Dritte zu den durch die Hochkonzentration verursachten Mehrkosten herangezogen werden, entstehen so soziale Kosten ⁴⁾. Im weiteren Sinne gehören dazu auch jene öffentlichen Aufwände, die für die Beseitigung der Schäden und Verluste der Menschen an Gut und Gesundheit entstehen, die diese durch die negativen Folgen überlasteter Gebiete erleiden. Es ist anzunehmen, daß der Standortvorteil mancher Großstadt fragwürdig würde, wenn man ihrer privaten Wirtschaftskraft die sozialen Kosten anrechnen würde.

-
- 1) Vgl. Jürgensen, Harald: Wirtschaftliches Wachstum - Basis oder Schranke der Urbanität ?, in: Leben in der Stadt ?, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, H. 16, Stuttgart und Köln 1965, S. 73.
 - 2) Vgl. Ernst, Werner: Die Gemeinden in der Raumordnung, in: Buch deutscher Gemeinden 1965, Köln und Berlin, S. 31.
 - 3) Vgl. Gasser, Christian: Die Konzentration...a.a.O., S. 62.
 - 4) Die Lehre von den social costs stammt von Kapp, William: The social costs of private enterprise, Cambridge, Mass., 1950.

Deswegen fordert Drevermann, daß die "subventionierte Anziehungskraft" der Großstädte aufhören müsse ¹⁾. Eine so kategorische Verallgemeinerung ist angesichts der Tatsache, daß es sich bei der Überlastung um ein sehr differenziertes Phänomen handelt und daher weder jede Großstadt überlastet noch jede Klein- oder Mittelstadt nicht überlastet ist, unzulässig. Littmann meint, daß die Sperrmauer der Agglomerationen erst durchbrochen werden könne, wenn man den privaten Unternehmen auch die sozialen Kosten anlaste ²⁾.

- a) Mit zunehmender Verdichtung steigen die Bodenpreise und damit die Kosten aller privaten, öffentlichen und gewerblichen Baumaßnahmen. Weil der soziale Wohnungsbau in den großen Städten kaum noch möglich ist, verlagert sich die Wohnbautätigkeit immer mehr in die kleinen Städte und mittleren Gemeinden. 1963 entfielen auf die Städte über 50 000 E nur 33,8 vH. der fertiggestellten Wohnungen, gegenüber 36 vH. 1962, 38 vH. 1961, 41 vH. 1960 und 50 vH. in den Jahren 1955/56 ³⁾. In den Großstädten liegt das Wohnraumdefizit meist höher als 10, teilweise sogar über 20 vH. ⁴⁾. Diese Wohnungsnot wird durch den mit steigendem Einkommen spürbaren Drang zur größeren Wohnung sowie durch die Zweckentfremdung von Wohnraum durch einträglichere gewerbliche Bauten ebenso verschärft wie durch den Abriß von Wohngebäuden, die der Verkehrssanierung weichen müssen. Die oft regellose Mischung von Wohn- und Betriebsstätten in den großen Städten und die Tatsache, daß die Innenstädte einmal nach den Bedürfnissen des Pferdefuhrwerks angelegt worden sind, stellen das aktuelle und säkulare Problem der Erneuerung unserer Städte ⁵⁾. Der geschätzte Aufwand

1) Drevermann, Wolf: Die subventionierte Anziehungskraft der Großstädte muß aufhören, in: FAZ Nr. 18 v. 21.1.1967, S. 5.

2) Vgl. Littmann, Konrad: Finanzpolitik und Wirtschaftsraum, in: KStZ, H. 4/1963, S. 5 f.

3) Vgl. Catz, Casimir: Bleibt es beim gewohnten Tempo ?, in: Der Volkswirt Nr. 46 v. 15.11.1963, S. 2563.

4) Ebenda.

5) Vgl. hierzu: Schweizer, Carl: Gedanken zu Städtebau und Verkehrsplanung, in: Staatsanzeiger für BW Nr. 64 v. 12.8. 1964; ebenso: Mitscherlich, Alexander: Die Stadt der Zukunft, in: FAZ Nr. 101 v. 2. Mai 1967.

für die städtebauliche Erneuerung schwankt zwischen 110 und 250 Mrd. DM ¹⁾. Wenn es nicht gelingt, die Konzentrations-tendenz einzudämmen, wird die Gesellschaft wahrscheinlich in jedem Jahrhundert zweimal vor die Notwendigkeit gestellt, hoffnungslos überlastete Großstädte mit ungeheuren Mitteln sanieren zu müssen.

Die zunehmende Motorisierung und die wachsende Entfernung zwischen Wohn- und Arbeitsstätten als Folge der extensiven Agglomerisation haben in den Hochkonzentrationen zu chaotischen Verkehrsverhältnissen geführt. Man schätzt, daß in 10 Jahren ein Drittel aller Kraftfahrzeuge in Großstädten, also auf 3 vH. der Gesamtfläche, stationiert sein werden ²⁾.

Die Belastung der Verkehrsflächen im Herzen unserer Großstädte ist heute schon 250-350 mal größer als um die Jahrhundertwende ³⁾. Der stärkste Verkehr fließt heute nicht über die Autobahnen, sondern über die Brücken und Stadtstraßen der Großstädte ⁴⁾.

Eine Sachverständigen-Kommission schätzt, daß die Verkehrssanierung der Ballungsräume 116 Mrd. DM erfordert ⁵⁾. Für Hamburg allein wurden diese Kosten schon 1955 mit 3 Mrd. DM angegeben ⁶⁾. Die Verkehrsnot, die der wachsende Individualverkehr verursacht, kann nur durch die öffentlichen Verkehrs-

1) Vgl. Steffan, Franz: Eine Rechnung in Milliarden, in: Der Volkswirt, Beiheft zu Nr. 20 v. 15. Mai 1964, S. 14.

2) Der Volkswirt Nr. 15 v. 15. April 1966, S. 534.

3) Vgl. Leibbrand, Kurt: Das Verkehrschaos der Städte, in: Der Mensch in der Großstadt, Stuttgart 1960, S. 111.

4) Deutscher Städtetag: Die Verkehrsprobleme der Städte, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, H. 10, Stuttgart und Köln 1963, S. 71.

5) Deutscher Bundestag: Bericht der Sachverständigenkommission über eine Untersuchung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden, Bundestagsdrucksache IV/2661 v. 29.10.1964.

6) Vgl. Schlempp, Hans: Notwendigkeit und Wege einer Auflockerung der Ballungszentren durch verstärkte Wohn- und Industrieansiedlungen in den Landkreisen, in: Kommunalwirtschaft, H. 3/1960, S. 119.

mittel entlastet werden. Aber der Ausbau dieses Netzes ist nur unter größten Schwierigkeiten möglich, solange der öffentliche Nahverkehr und der Individualverkehr das gleiche Straßennetz benutzen. Deshalb werden in vielen Großstädten schon ober- und unterirdische Linien gebaut.

Auch der ruhende Verkehr ist vor allem in den Großstädten zu einer Geißel geworden. Da die meisten Fahrzeuge zur Arbeit verwendet werden, wächst die benötigte Abstellfläche ständig. Einen plastischen Begriff von der Parkraumnot kann man sich machen, wenn man bedenkt, daß in München von 656 000 Arbeitsplätzen 12,3 vH. innerhalb des Stadtkerns liegen ¹⁾. In Hannover befinden sich 60 vH. aller Arbeitsplätze innerhalb des Stadtkerns mit einem Radius von 2 km ²⁾. Wehner hat festgestellt, daß in Zentren wie München, Frankfurt, Köln und Hamburg die mittlere Verkehrsgeschwindigkeit zu Beginn und zu Ende der Arbeitszeit unter 8-10 km/h liegt ³⁾. Der 1. Raumordnungsbericht schätzt die zusätzlichen Betriebskosten der Kraftfahrzeuge, die durch Verkehrsbehinderungen in den Großstädten entstehen, jährlich auf 1,5 Mrd. DM ⁴⁾. Der Vorsprung des Verkehrschaos scheint uneinholbar, wenn man an den Teufelskreis seiner Akzelerationsfaktoren denkt: Der Wohlstand wächst, damit die Motorisierung, und gleichzeitig breiten sich die Verdichtungsräume immer mehr aus. Der englische Buchanan-Bericht fordert daher den Umbau der Innenstädte, da der Drang der Menschen, ein eigenes Auto zu besitzen, eine Realität sei ⁵⁾. Die Gesellschaft werde eher ihre Städte zerstören, wenn ihr kein Ausweg gezeigt wird.

1) Vgl. Vogel, Hans-Jochen: Der Verkehr der großen Stadt München und der "Homo trafficus", in: Moderne Gemeinde, H. 3/1963, S. 8.

2) Vgl. Hillebrecht, Rudolf: Die Auswirkungen des Strukturwandels in Wirtschaft und Gesellschaft auf den Verkehr, in: II. Studententagung der Verkehrswissenschaft, Hamburg 1963, S. 78.

3) Vgl. Wehner, Bruno: Das zukünftige Straßennetz in den Städten, in: II. Studententagung für Verkehrswissenschaft, Hamburg 1963, S. 210.

4) Deutscher Bundestag: 1. Raumordnungsbericht...a.a.O., S. 20.

5) Buchanan, Colin: Verkehr in Städten, Essen 1964, S. 98

Die klassische Form der Wasserbeschaffung, die Entnahme aus dem Grundwasser, geht mit zunehmender Verdichtung immer mehr verloren. In den Konzentrationen steht Wasser nicht mehr in ausreichender Menge und Qualität zur Verfügung, so daß Wasser oft aus weit entfernt liegenden Gebieten herangeschafft werden muß, oder (und) kostspielige Aufbereitungsanlagen für die Entkeimung von Oberflächenwasser erforderlich werden. Der Anteil des Oberflächenwassers, der zur Deckung des Wasserbedarfs herangezogen werden muß, wird mit zunehmender Verdichtung immer größer. Er betrug schon 1962 40 vH. der Gesamtförderung ¹⁾. Da die Verschmutzung der Gewässer immer mehr zunimmt, erhöhen sich die Kosten der Wasserbeschaffung ständig. Hauenstein spricht von einem "geradezu atemberaubenden Wettlauf zwischen Wasserverschmutzung und Wasserreinigung" ²⁾. Heute ist eine ausreichende und wirtschaftlich erträgliche Wasserversorgung nur noch für große Räume gemeinsam lösbar. Tragisch für das Ausgleichsprinzip der Raumordnung ist, daß es vor allem die wirtschaftlich saturierten Hochkonzentrationen sind, deren Wasserversorgung auf Kosten der weniger entwickelten Gebiete gelöst werden muß. In den Konzentrationen können so bislang durch Wasserschutzzonen unbebaubare Gebiete zu einem weiteren Beizug von Menschen und Wirtschaftskraft verwendet werden, während der wirtschaftlich schwache Entnahmeraum in diesem Umfange wirtschaftlicher Entwicklungsmöglichkeiten beraubt wird. Je mehr aber Oberflächenwasser benötigt wird, desto sorgfältiger muß die Abwasserreinigung vorgenommen werden. Kumpf urteilt, daß die Verschmutzung der Gewässer alle Vorstellungen übersteige ³⁾. Unsere Flüsse seien zu Kloaken für Industrie- und Kommunalabwässer geworden ⁴⁾. Nach Schwarzhaupt sind seit Kriegsende

1) Gas- und Wasserfach, H. 19/20 v. 17.5.1963, S. 18.

2) Vgl. Hauenstein, Fritz: Das Lebensmittel Wasser, in: FAZ v. 3. August 1968.

3) Vgl. Kumpf, Walter: Tagesfragen der Wasserwirtschaft, in: Staatsanzeiger für BW v. 27. Januar 1964.

4) FAZ vom 23. Juni 1964, S. 11.

12 Mrd. DM für Kanalisation und Kläranlagen ausgegeben worden; aber die ungeklärten Flüsse haben so zugenommen, daß 1966 die ungeklärt abfließenden Abwassermengen größer waren als 1957 ¹⁾. Nach Angaben des Präsidenten der Abwassertechnischen Vereinigung flossen Anfang 1968 40 vH. aller Abwässer ungeklärt ab. 45 vH. wurden lediglich mechanisch gereinigt und nur 15 vH. wurden angemessen biologisch geklärt ²⁾. In den Verdichtungsräumen werden häufig Industriebetriebe angesiedelt, ohne Rücksicht auf die Frage, ob das erforderliche Wasser vorhanden ist, oder ob das anfallende Abwasser geklärt werden kann. Aber mit dem Bau von Kläranlagen sind nicht alle Probleme gelöst; denn diese können nur funktionsfähig bleiben, wenn die bei der Klärung anfallenden Schlämme laufend gefahrlos beseitigt werden können. Dies war bisher bei wenigen Kläranlagen und geringen Schlammengen kein Problem; aber in Zukunft wird diese Frage die großen Städte in außerordentliche Bedrängnis bringen.

Auch die Probleme, die der lawinenartig anwachsende Haus- und Industriemüll mit sich bringt, verschärfen sich mit zunehmender Verdichtung hinsichtlich ihrer Lösbarkeit, Dringlichkeit und Aufwendigkeit. Man schätzt, daß gegenwärtig in Dörfern bis 2000 E pro Jahr 100 kg je E an Hausmüll anfallen, in Millionenstädten dagegen 260 kg, Industrie- und Sperrmüll jedoch nicht berücksichtigt ³⁾. Aber auch Müllverbrennungsanlagen beseitigen nicht die Notwendigkeit, Müllabladeplätze unterhalten und den erforderlichen Boden beschaffen zu müssen. Denn alle derzeit bekannten Verbrennungsanlagen liefern Reste, die bis zu 30 vH. des verbrannten Müllvolumens ausmachen und die dann abgelagert werden müssen ⁴⁾.

1) ZfK Nr. 10/1966: Trübe Aussichten für klares Wasser.

2) ZfK Nr. 10/1968: Schmutzlawine gestoppt.

3) Der Volkswirt Nr. 29 v. 19.7.1968: Wohin mit dem Müll ?

4) Vgl. Kumpf, Walter: Industriemüll - Hausmüll, in: Industrieabwässer, Düsseldorf 1964, S. 48.

Die schmutzige und gefährliche Luft über den Hochkonzentrationen beschäftigt Politik und Öffentlichkeit in zunehmendem Maße. Über den Industriestädten lagert häufig eine Dunstglocke (smog), die das Sonnenlicht - je stärker die Verschmutzung durch Stäube wird - bis zu 50 vH. absorbiert ¹⁾. Die Luftverschmutzung in den Großstädten soll zu 45 vH. von der Industrie, zu 22 vH. durch Haushalte und Kleingewerbe und zu 33 vH. durch die Kraftfahrzeuge verursacht werden ²⁾. Gerade in den Groß- und Mittelstädten gewinnen die Emissionen aus dem Verkehr ständig wachsende Bedeutung. Untersuchungen lassen darauf schließen, daß zahlreiche Krankheiten - etwa akute Bronchitis oder primärer Lungenkrebs - mit dem dauernden Einfluß einer verschmutzten Atmosphäre zusammenhängen ³⁾. Die Luftverschmutzung schädigt auch Metall, Stein und andere Stoffe ⁴⁾ ebenso wie Pflanzen ⁵⁾ und Tiere ⁶⁾. Die Schäden, welche die Luftverunreinigung an Bauwerken verursacht, werden jährlich auf 2,5 Mrd. DM geschätzt ⁷⁾.

-
- 1) Vgl. Gottberg, Ludwig: Die Bedeutung der Luftverunreinigung aus ärztlich-hygienischer Sicht, in: Schmutzige Luft, hrsg. vom BM für Gesundheitswesen, Bonn 1963, S. 45.
 - 2) FAZ vom 13. April 1965, S. 13.
 - 3) Vgl. Katz, Morris: Die physikalische und chemische Natur der Luftverunreinigung, in: Die Verunreinigung der Luft, hrsg. von der World Health Organisation, Weinheim 1964, S. 95 u. 197; Schmidt-Überreiter, Erna: Untersuchungen über die Krebssterblichkeit in Wien, in: Kommunalwirtschaft, H. 4/1964, S. 168 f, sowie Zeitschrift für Krebsforschung, Bd. 66, H. 1/1964.
 - 4) Vgl. Katz, Morris: Die physikalische und chemische Natur...a.a.O. S. 95.
 - 5) Vgl. Ullrich, Hermann: Forderungen an die Luftreinhaltung zum Schutz der Vegetation, in: Staub, Bd. 23, Nr. 3, März 1963, S. 147.
 - 6) Vgl. Rosenberger, Gustav: Immissionswirkungen auf Tiere, in: Staub, Bd. 23, Nr. 3, März 1963, S. 151.
 - 7) Deutscher Bundestag: 1. Raumordnungsbericht...a.a.O., S. 27.

Der Mensch in der überlasteten Großstadt leidet unter der optischen und akustischen Reizüberflutung. Immer mehr empfinden die Menschen, daß der Lärm zu den größten Gefahrenquellen für die Gesundheit und Leistungsfähigkeit der Menschen gehört. Rüb berichtet, daß ein Probealarm von Luftschuttsirenen in den Verkehrszentren verschiedener Großstädte im allgemeinen Straßenlärm unterging ¹⁾. Die nie abbreißende Gespanntheit, meint Seifert, sei fast das schlimmste aller Übel ²⁾. Hellpach betont, daß die motorische Unruhe mit der Größe der Stadt wachse ³⁾.

Die zunehmende Größe erzeugt eine zunehmende Verfremdung der Verwaltungsapparatur. Die Anonymität und Schwerfälligkeit der Großstadtverwaltung schafft, wie Reschke einräumt, eine Atmosphäre des Unbehagens ⁴⁾. Eine Untersuchung in Großstädten hat ergeben, daß nur 19-21 vH. der Bevölkerung überhaupt Interesse an ihrer Stadt haben ⁵⁾. Weitere typische Konzentrationsprobleme sind die Einsamkeit der Alten in der Großstadt ⁶⁾, die geringe Beteiligung bei Wahlen ⁷⁾, der Mangel an Kinderspielflächen ⁸⁾ sowie die größere Scheidungshäufigkeit ⁹⁾.

¹⁾ Vgl. Rüb, Friedmund: Mit dem Lärm leben ?, in: Der Volkswirt Nr. 42 vom 22.10.1965, S. 2340.

²⁾ Seifert, Alwin: Erholungsgrün in der Stadt, in: Der Mensch in der Großstadt, Stuttgart 1960, S. 165.

³⁾ Zitiert bei: Bürger, Max: Das Alter in der Großstadt, in: Der Mensch in der Großstadt, Stuttgart 1960, S. 57.

⁴⁾ Vgl. Reschke, Hans: Städte-Dämmerung ?, in: Die lebendige Gemeinde, H. 4/1965, S. 67.

⁵⁾ Ebenda, S. 68.

⁶⁾ Vgl. Bürger, Max: Das Alter...a.a.O., S. 57.

⁷⁾ Gawatz hat nachgewiesen, daß die relative Wahlbeteiligung mit wachsender Gemeindegröße immer geringer wird (vgl. Gawatz, Eberhardt: Die Gemeinderatswahl 1962, in: Stat. Monatshefte für BW, H. 2/1963, S. 79).

⁸⁾ Vgl. Harmsen, Hans: Wie wollen wir wohnen ?, in: Der Mensch in der Großstadt, Stuttgart 1960, S. 157.

⁹⁾ Gröner hat den Zusammenhang zwischen Scheidungshäufigkeit und Siedlungsdichte nachgewiesen (vgl. Gröner, Gerhard: Die Ehescheidungen in den Jahren 1958 bis 1960, in: Stat. Monatshefte für BW, H. 1/1962, S. 21).

Ein deutscher Oberbürgermeister fällt ein in dieser allgemeinen Schärfe wohl nicht zutreffendes Urteil über die Großstadt:

" Sie entfremdet den Menschen der Natur, entwurzelt ihn und macht ihn zum Städter im schlechtesten Sinne des Wortes. Die Leidtragenden sind die Menschen, die in einem solchen Raume wohnen müssen " ¹⁾.

Wenn Sombart sagt, das Leben der Menschen sei eine Anti-Robinsonade, so meint er seine schon von Aristoteles festgestellte Gemeinschaftsbedürftigkeit; aber zwischen jenem Bedarf an Gemeinsamkeit, der wohltut, und der heutigen Menschenkonzentration in manchen Großstädten liegen Welten.

- b) Wir haben festgestellt, daß die ländlichen Räume nicht den an sich möglichen Beitrag zum Sozialprodukt leisten. Auf der anderen Seite wurde nachgewiesen, daß der höhere Beitrag der Verdichtungsräume zum Sozialprodukt durch immer höher werdende soziale Kosten, erkaufte werden muß. Die Gesellschaft muß ungeheure Mittel aufwenden, um - wenn überhaupt möglich - einesteils die schädlichen Folgen der Überzivilisation zu beseitigen und andererseits durch ebenfalls immer mehr wachsende Subventionen zugunsten der ländlichen Räume deren dürftige Lebensgrundlagen zu erhalten und zu verbessern. Jährlich könnten Milliardenbeträge eingespart werden, wenn es gelänge, die Raumentwicklung in vernünftige Bahnen zu lenken.

¹⁾ Vgl. Klüber, Hans: Kommunale Probleme im Ballungsraum, in: Kommunalwirtschaft, H 8/1961, S. 291; vgl. auch: Klüber, Hans: In der Großstadt leben ?, in: Kommunalwirtschaft, H. 6/1968, S. 197 f.

4. Veränderungen des Konzentrationsprozesses

Seit einigen Jahren kann beobachtet werden, daß sich die extensive Agglomeration verstärkt fortsetzt. Die Ballungszentren verdichten sich zunehmend nach außen, weil die Großstädte als Kerngebiete an Anziehungskraft verlieren. Von 1961 bis 1964 hatten die Großstädte die größten Wanderungsverluste durch die Binnenwanderung, die höchsten Zuwachsraten hatten die Gemeinden von 5 bis 20 000 E ¹⁾. Auf die Kleinstädte und Großgemeinden im Umland der Großstädte richtet sich der neue Trend, der sowohl von den Großstädten als auch von den ländlichen Notstandsgebieten gespeist wird. Dadurch werden gerade den großstadtnah gelegenen Landkreisen bislang unbekannte Infrastrukturaufgaben gestellt ²⁾. Prognos AG sagt voraus, daß diese Entwicklung anhalten wird ³⁾. Die Großstadt hat ihr Ventil geöffnet und ergießt ihren Überdruck in die nahen Landkreise. Dazu kommt, daß das biologische Wachstum der Landkreise das der Stadtkreise weit übertrifft: Die Zahl der Lebendgeborenen in den Landkreisen war in den Jahren 1950 bis 1961 um 32 vH. höher als in den Stadtkreisen ⁴⁾.

-
- 1) Deutscher Bundestag: Raumordnungsbericht 1966...a.a.O., S. 18.
 - 2) Die große Bedeutung, die durch diesen Prozess vor allem die kleinen kreisangehörigen Städte in Großstadtnähe erlangen, beschreibt Berkenhoff (vgl. Berkenhoff, Hans-Albert: Die Raumbedeutung kleinerer und mittlerer Städte, in: Moderne Gemeinde, H. 1/1964, S. 25).
 - 3) Prognos AG: Die wirtschaftliche und demographische Entwicklung in der BRD und in den Bundesländern 1950 - 1975, Basel 1962, S. 341.
 - 4) Der Landkreis, H. 7/1964, S. 201.

Ganz deutlich ist das Veröden der Cities in den Großstädten. In der Hamburger City wohnten 1950 fast 25 000 Menschen, heute lebt dort noch die Hälfte ¹⁾. In der Münchener City wohnten 1939 noch 33 000 Menschen, heute sind es noch 15 900 ²⁾. Eine ähnliche Entwicklung läßt sich in allen deutschen Großstädten beobachten. Im Gegensatz zu dem Schwund der Wohnbevölkerung nimmt die Tagesbevölkerung, die in der City arbeitet, ständig zu. Diese Entwicklung und ihre Folgen gefährden zunehmend die City als Einkaufszentrum. Die wie Pilze an den Ballungsrändern emporschießenden Shopping-Centers verifizieren nur die Einsicht, daß eine spürbare Entlastung der City nur durch eine Dezentralisierung ihrer Leistungen möglich ist.

Den Grund für den Schwund der Großstadtbevölkerung wird man nur darin sehen können, daß jede Konzentration an eine Grenze stoßen muß, wo die Summe ihrer negativen Folgen den Menschen unerträglich wird. Das SARO-Gutachten ist der Auffassung, daß viele deutsche Großstädte den Punkt erreicht haben, an dem die Vitalsituation der Menschen gefährdet ist ³⁾. Für eine ursachenorientierte Raumordnungspolitik ist nun entscheidend, ob auch die Wirtschaftskraft zentrifugale Tendenzen zeigt.

Gegenwärtig sind deutlich zwei gegenläufige Tendenzen zu verfolgen: die zentrifugale Bewegung der Menschen, aber auch eine gleichströmige Bewegung der industriellen Wirtschaftskraft, der jedoch infolge des Anwachsens des Dienstleistungssektors eine zentripetale Tendenz entgegenläuft. Die zentrifugale Strömung der Wirtschaftskraft rührt daher, daß der Mangel an Raum

1) FAZ vom 17.12.1963.

2) Vgl. Vogel, Hans-Jochen: Der Verkehr...a.a.O., S. 8.

3) Die Raumordnung in der BRD: Gutachten...a.a.O., S. 140.

und Arbeitskräften Industriebetriebe zunehmend veranlaßt hat, sich nach außen zu verlagern oder dort Zweigbetriebe zu gründen ¹⁾. In der ersten Hälfte der fünfziger Jahre haben sich die neuen Industriebetriebe vorwiegend in den Verdichtungsräumen niedergelassen, im letzten Jahrzehnt jedoch zunehmend in den Randzonen der Ballungen, aber auch in einigermaßen gut gelegenen ländlichen Gebieten ²⁾. Von den 1102 Neugründungen in den Jahren 1961 bis 1963 entfielen nur 338 auf die Ballungsräume ³⁾. Die Auflockerung der Wirtschaftskraft wäre wesentlich weiter vorangeschritten, wenn ihr nicht die Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften entgegengewirkt hätte. Angesichts der Knappheit des großstädtischen Bodens und unter der Voraussetzung des Anhaltens der Vollbeschäftigung scheint eine verstärkte Dekonzentration der industriellen Wirtschaftskraft natürlich, insbesondere dann, wenn diese Tendenz durch den Ausbau von zeitgemäßen Infrastrukturen in ländlichen Räumen gefördert wird, ein Erfordernis, das wir als die eigentliche Hauptaufgabe des kommunalen Finanzausgleichs erkannt haben. Auch privatwirtschaftlich gesehen kann ein Ballungsprozeß schon aus Kostengründen nicht unendlich lange anhalten. Zunächst fällt die Kostenkurve der Industrie mit wachsender Dichte. Die Degression muß zwangsläufig einen Punkt erreichen - wie bei den Kosten der öffentlichen Leistungen - an dem sie in Progression umschlägt. Für die weitere Entwicklung ist auch bedeutsam, daß die historische Standortgunst der großen Städte auch von der Energieversorgung her bedroht ist. Die Kohle wird durch das Erdöl abgelöst, und in absehbarer Zeit wird die Energieversorgung durch Atomzentren erfolgen, so daß Energie zu jeder Zeit und an jedem Ort in jeder Menge zur Verfügung stehen wird.

1) Vgl. Die Standortwahl der Industriebetriebe in der BRD, hrsg. vom BM für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1966.

2) Deutscher Bundestag: Raumordnungsbericht 1966...a.a.O., S.27.

3) Der Volkswirt Nr. 18/1965, S. 798.

Die zentripetale Tendenz der Wirtschaftskraft wird durch den Wandel der Wirtschafts- und Beschäftigtenstruktur verursacht. Von 1882 bis 1939 verdoppelte sich die zu Industrie und Handwerk gehörige Bevölkerung, die im Dienstleistungsgewerbe (tertiärer Sektor) Beschäftigten verdreifachten sich ¹⁾. Mit dem Rückgang der Landwirtschaft hat das produzierende Gewerbe seinen Beschäftigtenanteil seit 1939 von 40 auf 48 vH. erhöht, während der Sektor der Dienstleistungen von 33 auf 40 vH. anwuchs ^{2) 3)}. In Gebieten mit hoher Bevölkerungsdichte ist der Anteil der tertiären Erwerbspersonen erheblich höher als in den weniger dicht besiedelten Gebieten; bei hoher Bevölkerungsdichte steigt ihr Anteil rasch und nimmt an Gewicht gegenüber der Industriebeschäftigten zu ⁴⁾. Gasser hat für die Schweiz festgestellt, daß dort die Hochkonzentration vor allem durch das Anwachsen des tertiären Sektors verursacht wurde ⁵⁾. Aber wohl übertrieben ist die Behauptung von Koeck, daß die meisten Städte der westlichen Welt heute schon Dienstleistungsstädte seien ⁶⁾. Der tertiäre Sektor bedarf in der Regel der kumulierten Masse von Menschen und Wirtschaftskraft; für viele Dienstleistungsbetriebe ist daher die Großstadt der ideale Standort. Der Dienstleistungsbetrieb kommt auch noch lange mit der Großstadt aus, weil sein Flächenbedarf weit geringer ist als der der Industrie, wo er durch Rationalisierung, Mechanisierung und Automation ständig gewachsen ist. In dieser Phase der spätkapitalistischen Wirtschaft beginnt die Industrie

-
- 1) vgl. von Blankenburg, Peter: Agrarsoziologie, Stuttgart 1962, S. 20.
 - 2) Vgl. Deutscher Bundestag: Raumordnungsbericht 1966...a.a.O., S. 26.
 - 3) Zum Wandel der Beschäftigtenstruktur wird auf die ausführliche und sorgfältige Arbeit von Pfuhmann verwiesen (Vgl. Pfuhmann, Herbert: Wandlungen der Sozialstruktur unter Berücksichtigung der Abgrenzung eines primären, sekundären und tertiären Sektors, Erlanger Diss. 1963).
 - 4) Deutscher Bundestag: Raumordnungsbericht...a.a.O., S. 14.
 - 5) Vgl. Gasser, Christian: Die Konzentration...a.a.O., S. 61.
 - 6) Vgl. Koeck, Wolfgang: Existenzfrage der Industriegesellschaft, 1. Aufl., Düsseldorf und Wien 1962, S. 25.

das Schicksal der Landwirtschaft zu teilen; sie wird zum "schrumpfenden Gewerbe". Wir teilen jedoch die Skepsis von Pfuhlmann ¹⁾, der die vielzitierte Prognose von Fourastié ²⁾, daß sich der tertiäre Sektor in "naher Zukunft" auf 80 vH. der Beschäftigten ausdehnen wird, für übertrieben hält. Dennoch wäre es falsch zu glauben, daß alle Dienstleistungsbetriebe nur in der Großstadt funktionieren könnten. Auch ein so raumerfahrener Mann wie Boustedt bezweifelt ebenfalls die These, daß alle tertiären Betriebe einen citybezogenen Standort haben müßten ³⁾.

1) Pfuhlmann, Herbert: Wandlungen...a.a.O., S. 116.

2) Fourastié, Jean: Die große Hoffnung des 20. Jahrhunderts, Köln-Deutz 1954, S. 117-149.

3) Vgl. Boustedt, Olaf: Gedanken über den künftigen Verstädterungsprozeß und die Rolle der Städte, in: Polis und Regio, Veröffentlichungen der List Gesellschaft e.V., Bd. 57, Basel und Tübingen 1967, S. 226.

II. Die geplante Überwindung der räumlichen Disharmonie durch den staatlichen Interventionismus

1. Notwendigkeit, Formen und Ziele der Raumaktivität des Staates

Es ist deutlich geworden, daß für die zukünftige Entwicklung eine Fortsetzung der industriellen Dekonzentration erwartet werden kann; die Frage ist nur, ob sie weit genug in die ländlichen Räume vordringt, oder vordringen kann. Jedoch ist für die nähere Zukunft anzunehmen, daß die tertiären Betriebe weiterhin zur Großstadt tendieren, obwohl eine solche Standortbindung nicht in dem Maße besteht, als gemeinhin angenommen wird. Da der tertiäre Sektor immer mehr an Gewicht gewinnen wird, entsteht so eine permanente zentripetale Tendenz, von der sich noch nicht sagen läßt, in welchem Verhältnis sie zur zentrifugalen Erscheinung der industriellen Dekonzentration steht. Jedoch läßt der technische Fortschritt, der auf einen Abbau der Standortpräferenzen hinwirkt, in the long run erwarten, daß sich auch der Dienstleistungssektor stärker dezentralisiert. Sicher ist, daß der rasante Schrumpfungsprozeß der Landwirtschaft eine zentripetale Kraft von großer Intensität geschaffen hat, die wesentlich stärker als alle erkennbaren Dekonzentrationstendenzen ist. Raumordnung und Landesplanung werden dadurch in den nächsten 20 Jahren vor große Aufgaben und Schwierigkeiten gestellt. Denn heute kann übersehen werden, daß ein ungehemmtes Fortdauern des Verdichtungsprozesses in den Problemgebieten zu Sanierungsaufgaben führt, die in nicht allzu ferner Zeit finanziell nicht mehr lösbar sein werden.

Die seit der industriellen Entwicklung anhaltende Konzentrations-tendenz macht auch augenscheinlich, daß die Marktwirtschaft in räumlicher Hinsicht zu keiner optimalen Lenkung der Produktions-faktoren führt, wie es im Idealtypus der Marktwirtschaft ange-nommen wird. Klaus meint treffend, weil die Nationalökonomie bisher die regionalen Aspekte des wirtschaftlichen Wachstums vernachlässigt und sich in einem "Wunderland" ohne räumliche Dimensionen bewegt habe, sei die Wirtschaftspolitik mit den Problemen allein gelassen worden, die sich aus der regional unterschiedlichen Wohlstandsentwicklung ergeben haben ¹⁾.

Eine nur auf globale Wachstumsmaximierung bedachte Wirtschafts-politik erkennt nicht, daß wirtschaftliche Leistungs- und Wachstumsfähigkeit immer örtlich und zugleich auch regional gebunden ist. Globale Wachstumsraten sind in diesem Zusammen-hang immer nur vom Ort ihrer Entstehung losgelöste Brutto-zahlen, deren Effektivität erst dann sichtbar wird, wenn man sie um die erheblichen sozialen Kosten vermindert, die durch die räumliche Disharmonie für das wirtschaftliche Wachstum und im Interesse einer Annäherung der Lebensverhältnisse auf-gewendet werden mußten. Staatlicher Interventionismus als Mittel einer vorausschauenden, die Verringerung der räumli-chen Diskrepanzen anstrebenden regionalen Wirtschaftspolitik oder Raumordnungspolitik wird auch erforderlich, wenn die wirtschaftlichen Grundlagen klassischer Industriegebiete schwinden, wie dies im Ruhrgebiet und im Saarland der Fall ist. Die marktwirtschaftliche Ordnung kommt in einem Sozial-staat auch im Interesse einer optimalen Entwicklung des wirt-schaftlichen Wachstums nicht damit aus, lediglich den Rahmen für die mikroökonomischen Beziehungen zu setzen und sich auf eine subtile Ordnungspolitik zu beschränken, die den freien Wettbe-werb auf den Märkten der Güter und Faktoren sichern soll. Wenn sie den primären Zielen einer freiheitlich-demokratischen Gesellschaftsordnung gerecht werden will, als die man in Über-einstimmung mit dem SARO-Gutachten ²⁾ Freiheit, sozialer Aus-

¹⁾ Vgl. Klaus, Joachim: Theorie mit neuen Dimensionen ?, in: Der Volkswirt Nr. 46 vom 25.11.1966, S. 2266.

²⁾ Vgl. Die Raumordnung in der BRD: Gutachten...a.a.O., S. 52.

gleich und Sicherheit ansehen kann, so ist sie gezwungen, die makroökonomischen Größen der Volkswirtschaft auf ihre kardinalen Ziele hinzusteuern. Das Mittel hierzu ist der staatliche Interventionismus, den man als staatliche Sozialgestaltung mit dem Ziel der sozialen Gerechtigkeit bezeichnen kann ¹⁾.

Badura betont mit Recht, daß sich heute die staatliche Ordnung nicht wie im bürgerlichen Rechtsstaat in der Herstellung und Bewahrung der Ordnung, in der Abgrenzung und im Schutz koexistierender Freiheiten erschöpfen kann; heute müsse sie die in der Gesellschaft vorgefundene und sich reproduzierende Verteilung von Gütern, Lasten und sozialen Chancen nicht als gerechtfertigt ansehen und hinnehmen, "sondern auf ihre dauernde, evolutionäre Umschaffung im Sinne der sozialen Gerechtigkeit hinwirken" ²⁾. Die örtlichen und regionalen Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und Entwicklungsmöglichkeit schließen es auch zunehmend aus, fundamentale Verfassungsprinzipien zu achten, die sich ja auch in der räumlichen Differenzierung entfalten müssen. Das Recht der Freizügigkeit wird fragwürdig, wenn in bestimmten Gebieten der BRD unzulängliche oder inhumane Lebensverhältnisse herrschen; ebenso ist es um das Recht der freien Berufswahl und der Freiheit der gewerblichen Niederlassung bestellt, wenn in weiten Teilen der BRD geeignete Ausbildungs- und Fortbildungsmöglichkeiten oder tragfähige Infrastrukturen fehlen. Wenn Doxiades recht behalten würde, der schätzt, daß bis Ende dieses Jahrhunderts die Bevölkerung der großen Städte um das Drei- bis Vierfache anwachsen wird, so würde die räumliche Disharmonie mit all ihren negativen Folgen ein Ausmaß annehmen, das eine vor allem auf sozialen Ausgleich bedachte Gesellschaftsordnung weder hinnehmen, noch mit den Mitteln des staatlichen Interventionismus jemals beseitigen könnte ³⁾. Die freiheitliche Gesellschaftsordnung selbst würde

1) Vgl. Badura, Peter: Auftrag und Grenzen der Verwaltung im sozialen Rechtsstaat, in: DÖV, H. 13/1968, S. 446 f.

2) Ebenda.

3) Vgl. Doxiades, C.A.: Die Zukunft unserer Städte, in: Ekistics, Athens, Oktober 1961, S. 239 f.

jetzt in Frage gestellt. Es ist daher richtig, wenn Lücke schreibt: "Raumordnungspolitik will die räumlichen Voraussetzungen dafür schaffen, damit wir die verfassungsmäßige Ordnung unserer Gesellschaft verwirklichen können" ¹⁾.

- a) In der immer mehr anschwellenden Raumordnungsdiskussion, die durch das SARO-Gutachten und die beiden Raumordnungsberichte der Bundesregierung in Gang gekommen ist, stehen sich Stadt- und Landkreise im Grunde konträr gegenüber, auch wenn man sich zu allgemeinen Leitbildern der Raumordnungspolitik zustimmend äußert. Der Gegensatz rührt daher, daß alle Diskussionsteilnehmer aus diesem Kreis klar sehen, daß eine erfolversprechende Raumordnungspolitik im Grunde nichts anderes sein kann, als der fortgesetzte Versuch, gegen das natürliche Ungleichgewicht von Menschen und Wirtschaftskraft im Raum zu wirken und so zentrifugale Kräfte zu entwickeln oder zu fördern, die allmählich zu einer besseren Zuordnung von Menschen und Wirtschaftskraft im Raume führen. Eine Harmonisierung des kopflastig gewordenen Raumes und damit eine Einebnung des Leistungsgefälles zwischen den gemeindlichen Gebietskörperschaften ist nur möglich, wenn sich zukünftig ungleich weniger Wirtschaftskraft in den übermäßig verdichteten Gebieten niederläßt und sich ungleich mehr Wirtschaftskraft auf die unterentwickelten Gebiete verteilt. Wenn sich bisher die Unternehmungen und dann die mit den besseren Verdienstmöglichkeiten gehenden Menschen in den standortbegünstigten Gegenden niedergelassen haben, so war es die Eigengesetzlichkeit der Wirtschaft, die seither den Raum gestaltet hat. Diese zentripetale Tendenz der Wirtschaftskraft konnte bei der bisherigen Struktur des kommunalen Steuersystems wie des kommunalen Finanzausgleichs nicht erlahmen, weil übermäßige Steuerkraftunterschiede und mangelnde Ausgleichsfähigkeit

1) Vgl. Lücke, Paul: Raum und Gesellschaft, in: Raum und Siedlung, Zeitschrift für praktische Raumordnung, H. 1/1967, S. 3.

zu immer größeren Diskrepanzen zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinwesen oder Gebieten führen mußten. Klemmer sieht die eigentlichen Zusammenhänge richtig, wenn er feststellt, die Aufgabe der Raumordnungspolitik sei die zweckmäßige Verteilung der Wirtschaftseinheiten auf Städte, Dörfer und Standorte verschiedener Größe und Entfernung ¹⁾. So betrachtet, ist eine wirksame Raumordnungspolitik nichts anderes als kommunaler Finanzausgleich auf natürlichem Wege durch Einwirkung auf die Ursachen, die zur räumlichen Disharmonie geführt haben.

- b) Das Bundesraumordnungsgesetz (BROG) ²⁾, das sich auf die Rahmenkompetenz des Art. 75 Ziff. 4 GG stützt, postuliert in Erkenntnis der tatsächlichen Erfordernisse in § 2:
- " Das regionale Gefälle der sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Verhältnisse soll verringert werden... In den zurückgebliebenen Gebieten soll die Wirtschaftskraft vor allem in den Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung gestärkt werden, und in den überlasteten Verdichtungsräumen sollen Maßnahmen vermieden werden, die zu einer weiteren regionalen Konzentration führen ". Auch die EWG-Kommission hat die Ziele ihrer Raumordnungspolitik nicht anders formuliert, wenn sie als notwendig erachtet, daß die Behörden beim Ausbau der Infrastruktur dafür sorgen, daß die Vorteile der Ballungsräume dadurch abgebaut werden, daß man die Entwicklungsregionen attraktiver macht ³⁾. Schnur berichtet, daß die Politik der Raumordnung, die erst nach dem zweiten Weltkrieg zögernd und unsystematisch einsetzte, heute im Zentrum der staatlichen Politik der westlichen Länder steht ⁴⁾.

1) Vgl. Klemmer, Paul: Zwischen Wunsch und Wirklichkeit, in: Der Volkswirt Nr. 30 vom 26.7.1968, S. 29 f.

2) Vom 8. April 1965 (BGBl. I S. 306).

3) Kommission für die EWG: Dokumente der Konferenz über Fragen der regionalen Wirtschaft vom 6. bis 8.12.1961, Bd. II, S. 23.

4) Vgl. Schnur, Roman: Reformen in Europa, in: Der Landkreis, H. 2/1968, S. 43 f.

Für die BRD bestimmt der § 4 des BROG, daß die Länder im Rahmen der Raumordnungsgrundsätze des Bundes Raumpläne aufzustellen haben. Schon vor dem Erlaß des BROG gab es in Ermangelung von klaren Zielen auf der Grundlage eines Verwaltungsabkommens eine nicht gerade fruchtbare Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern ¹⁾. Sowohl vorher als auch nachher wurden Bundesgesetze erlassen, die Raumordnungsklauseln enthielten ²⁾, außerdem besteht seit langem ein interministerieller Ausschuß (IMARO), der die raumbedeutsamen Maßnahmen des Bundes und der Länder koordinieren soll ³⁾. Die sachliche Entscheidungsbefugnis in der Raumordnung liegt bei den Ländern, die mittlerweile alle Landesplanungsgesetze erlassen haben. Das Gesetz von Rheinland-Pfalz ist das jüngste, aber auch das fortschrittlichste ⁴⁾. Anders als die anderen Gesetze, die im wesentlichen Organisationsgesetze sind, enthält dieses auch materielle Grundsätze der Raumordnung. So ist die Regionalplanung als Pflichtaufgabe der kommunalen Selbstverwaltung anerkannt. Diese wird innerhalb von Regionen wahrgenommen, die gesetzlich festgelegt sind. Auch das Bundesbaugesetz (BBauG) ⁵⁾ legalisiert die Landesplanung, durch Ordnungspläne die Funktion der einzelnen Teilräume zu bestimmen. Da die Landesplanung die Vielfalt der Gemeinden nicht übersehen kann, ist die Zwischenschaltung von regionalen Planungsgemeinschaften vorgesehen ⁶⁾. Allgemein ist man sich darüber im klaren, daß die Planungsregionen, wenn sie die wirtschaftlichen Verflechtungen erfassen sollen, größer als die Kreise, aber kleiner

1) Vom 16.12.1957 (Bundesanzeiger 1958 Nr. 25, S. 1).

2) Vgl. Deutscher Bundestag: 1. Raumordnungsbericht...a.a.O., S. 54 u. 55.

3) Neuerdings ist auf Bundesebene auch der im BROG (§ 9) vorgesehene Beirat für Raumordnung gebildet worden.

4) Vom 14. Juni 1966 (GVBl. I S. 341).

5) Vom 23. Juni 1960 (BGBl. I S. 341).

6) Das Planungsrecht gliedert sich in vier Stufen: Bundesraumordnung, Landesplanung, Regionalplanung sowie örtliche Bauleitplanung gem. BBauG.

als die Länder sein müssen. Unabhängig von den Staatsgesetzen wird Regionalplanung seit langem betrieben. Es bestehen in der BRD zahlreiche regionale Planungsgemeinschaften, bei denen bisher allerdings wenig Ordnendes herausgekommen ist. Auch die Landesplanungsgesetze sagen - mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz - über die Durchführung und Durchsetzung des Regionalplanes nichts aus ¹⁾. Deutlich sieht man jedoch die Tendenz, die Regionalplanung als öffentlich-rechtlichen Planungsverband auszugestalten, deren Hauptmitglieder die kommunalen Körperschaften sind. Aber selbst als Zweckverbände, die Verbindliches festlegen können, fehlt den regionalen Planungsgemeinschaften die unmittelbare Verantwortung für den Raum: Alle Entscheidungen hängen wiederum von der Zustimmung der Teilglieder ab. Die schönsten Postulate fruchten nichts, wenn sie die Kommunen, die unmittelbar auf die Raumstruktur einwirken, nicht befolgen. Es ist nicht anzunehmen, daß die Selbstverwaltung durch die Deklamation allgemeiner Leitbilder gebunden werden kann. Wer die manchmal geradezu pathologische Eifersüchtelei der Kommunen untereinander kennt - und gerade der benachbarten, auf die es ankommt - kann an eine freiwillige Ordnungslösung nicht glauben. Ordnungsprinzipien, die Eigenmacht beschränken, die geben und nehmen müssen, um das Ganze zu ordnen, kann nur Gesetzesmacht realisieren. Neuffer trifft die wirklichen Verhältnisse, wenn er darüber klagt, daß " Monat für Monat Hunderttausende von Arbeitsstunden der besten Kräfte damit verbraucht werden, grenzüberschreitende Aufgaben zu lösen " ²⁾. In ungezählten Fällen unterbleibe der Versuch einer Lösung, weil Kraft und Zahl zu endlosen Verhandlungen fehle. Auch Bahrdrdt urteilt aus Erfahrung, wenn er sagt, daß sich die Planungsverbände am Eigensinn der Gemeinden wundstoßen ³⁾.

-
- 1) Vgl. Niemeier, Hans-Gerhardt: Regionalplanung und Landesplanungsgesetze, in: DÖV, H. 21-22/1963, S. 805.
 - 2) Vgl. Neuffer, Martin: Gezeigt soll werden..., in: Die Stadt und ihre Region; Neue Schriften des Deutschen Städtetages, H. 8, Stuttgart und Köln 1962, S. 24 u. 25.
 - 3) Vgl. Bahrdrdt, Hans-Paul: Die Gemeinde in der Industriegesellschaft, Köln 1962, S. 33.

- c) Die Bundesregierung hat verschiedentlich darauf hingewiesen, daß sie jährlich etwa 8 Mrd. DM für raumbedeutsame Maßnahmen ausgibt ¹⁾. Dazu wird man die Summen zählen müssen, welche die Länder im Finanzausgleich umschichten, sowie die unmittelbaren Ausgaben der Länder und Gemeinden für raumaktive Maßnahmen. Alle Länder fördern ihre wirtschaftsschwachen Gebiete besonders. In einem regionalen Förderungsprogramm der Bundesregierung werden neben dem Zonenrandgebiet auch Bundesausbaugebiete und Bundesausbauorte gefördert. Bisher war jedoch die Eigengesetzlichkeit der Wirtschaft stärker als alle Ordnungsversuche des Staates. Die künstlichen Standortvorteile, welche sich die von der Natur begünstigten Gebiete aus eigener Kraft schaffen konnten, übertrafen in ihrer Wirksamkeit stets die Hilfen, die der Staat den unterentwickelten Gebieten gewährte. Das heißt, daß in erster Linie die Gemeinden - wenn auch unbewußt - aktive und besonders wirksame Raumordnungspolitik betreiben, wenn sie Maßnahmen treffen, die ihren materiellen oder ideellen Wert erhöhen. Nichts anderes sagt Ehrlicher, wenn er feststellt, daß mit fortschreitender wirtschaftlicher Entwicklung die Qualität der örtlichen Infrastruktur als künstlicher Standortvorteil gegenüber den natürlichen Standortfaktoren zunehmend Gewicht gewinnt ²⁾. Papesch hat beispielsweise festgestellt, daß sich Gemeinden bei der Abwerbung von Industrie aus den Zonenrandgebieten, die von der Regierung besonders gefördert wurden, geradezu überbieten ³⁾.

1) Vgl. Lücke, Paul: Investitionen für morgen, in: Der Volkswirt, Beiheft zu Nr. 17 vom 30. April 1965 (Raumordnung zwischen Wunsch und Wirklichkeit), S. 5.

2) Vgl. Ehrlicher, Werner und Mitarbeiter: Der kommunale Finanzausgleich...a.a.O., S. 71.

3) Vgl. Papesch, Renate: Die Begünstigung der Konzentration durch die kommunale Wirtschaftsförderung, Institut für Mittelstandsforschung, Bonn 1959, S. 12.

2. Bedeutung und Problematik des Ordnungssystems der zentralen Orte

Es ist sichtbar geworden, daß eine Raumordnungspolitik nur wirksam sein kann, wenn es ihr gelingt, die Wirtschaftskraft harmonischer über den Raum zu verteilen. Eine Neigung zur Dekonzentration besteht schon aus Gründen, die in der endogenen Natur des Konzentrationsprozesses liegen, bei der industriellen Wirtschaftskraft. In einer freiheitlich-demokratischen Gesellschaftsordnung, in welcher der gewerbliche Standort nicht befohlen werden kann, sondern von den Unternehmern nach dem Prinzip des größten wirtschaftlichen Vorteils ausgewählt wird, müssen im Grunde drei Voraussetzungen erfüllt werden, wenn eine langsame Dekonzentration der Wirtschaftskraft gelingen soll:

- (1) Die Gewerbebetriebe müssen in den wirtschaftsschwachen Gemeinden und Gebieten ausreichende Standortbedingungen vorfinden.
- (2) Die Größe einer Gemeinde muß ausreichen, damit die erforderlichen Einrichtungen der Infrastruktur zu vertretbaren Kosten geschaffen und betrieben werden können.
- (3) Die Gewerbebetriebe, die sich nach Erfüllung der Bedingungen (1) und (2) in den ländlichen Gebieten niederlassen, müssen wirtschaftlich gesund und wachstumsfähig sein.

Der kommunale Finanzausgleich war und ist nicht in der Lage, dem Konzentrationsprozeß eine wirksame Kraft entgegenzustellen. Denn seine Aufgabe muß als erfüllt angesehen werden, wenn er zwischen vor allem in der Größe vergleichbaren Städten und Gemeinden einheitliche Lebensverhältnisse geschaffen hat.

Dadurch wird dann im Verhältnis zu kleineren oder größeren Städten oder Gemeinden das Gleichwertigkeitspostulat befriedigt. Daß der kommunale Finanzausgleich gegenwärtig seiner Aufgabe schon quantitativ nicht gewachsen und auch methodisch mangelhaft ist, weil er selbst bei gleichgroßen Städten oder Gemeinden der größeren Ausgangssteuerkraft auch den größeren Finanzkraftvorteil beläßt, ist ein anderer, lediglich die Qualität des gegenwärtigen Ausgleichssystems betreffender Sachverhalt. Das Gesetz von der Notwendigkeit einer ausreichenden ökonomischen Basis sowohl für das private als auch für das öffentliche Güterangebot muß zwingend in der Regel dazu führen, daß die zunehmende Gemeindegröße nicht nur in höhere Steuereinnahmen, sondern auch in die Rechtfertigung höherer kommunaler Leistungsfähigkeit hineinwächst. Es kann also nichts dagegen eingewendet werden, wenn verschieden große Städte oder Gemeinden verschieden qualifizierte Infrastrukturen besitzen. Es gibt also auch im Sozialstaat ein ganz legitimes Leistungsgefälle zwischen den Städten und Gemeinden; aber selbst dieser legale Zustand, von dem die Wirklichkeit in der BRD noch entfernt ist, kann das Gesetz der wachsenden Diskrepanz zwischen leistungsstarken und leistungsschwachen gemeindlichen Gebietskörperschaften nicht aufheben. Von der Intensität dieser Gesetzmäßigkeit hängt aber das Tempo des Konzentrationsprozesses ab, denn die örtlichen oder regionalen Standortvorteile werden, abgesehen von den immer seltener werdenden Fällen absoluter Standortgebundenheit, vor allem von der Qualität der kommunalen Infrastruktur bestimmt, wobei Bildungseinrichtungen eine besondere Rolle spielen. Tragfähige Standortgrundlagen können jedoch nur dort geschaffen werden, wo Gemeinden eine ausreichende Größe besitzen. In dieser Feststellung fließen unsere Dekonzentrationsbedingungen (1) und (2) zusammen. Dies bedeutet, daß die weitaus meisten Gemeinden in der BRD aus diesem theoretischen Wettbewerb um fundierte Wirtschaftskraft ausscheiden müssen, wenn die Raumordnungspolitik

darauf verzichten sollte, besonders in den ländlichen Gebieten leistungsfähige Gemeinwesen zu schaffen. Wer die gegenwärtige kommunale Gebietsstruktur nicht ändern will, muß sich zwangsläufig damit abfinden, daß eine auch qualitativ gezielte Gemeindefinanzreform und eine Reform des kommunalen Finanzausgleichs nur für kurze Zeit zu einer annähernd befriedigenden Einnahmeverversorgung der Städte und Gemeinden führen können. Wenn die Steuergrundlagen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht aus ihrer räumlichen Verkrampfung gelöst werden, müssen Steuersystem und Finanzausgleich früher oder später vor dem gleichen Dilemma stehen. Dieser Feststellung widerspricht nicht, daß der kommunale Finanzausgleich auch weiterhin als das hauptsächlichste Mittel der Raumordnungspolitik angesehen werden muß, weil er permanent und unmittelbar auf die Steuerkraftunterschiede einwirkt; außerdem ist seine Institution unumstritten. Aber nur eine kommunale Gebietsreform kann ihn wieder in die Lage versetzen, auch raumordnungspolitische Wirksamkeit zu entfalten, besonders wenn sich die speziellen Finanzzuweisungen von solchen Gesichtspunkten leiten lassen. Es ist evident geworden, daß der kommunale Finanzausgleich zwar Folgen des Konzentrationsprozesses auf die kommunale Einnahmeverversorgung mildern, aber den eigentlichen Ursachen nicht kräftig entgegenwirken kann. Die Entscheidung darüber, ob die Konzentrationstendenz eingedämmt werden kann, wird mit der Bereitschaft des Staates fallen, alle relevanten Zweige seiner Politik in den Dienst der Raumordnung zu stellen. Diese Einsichten kommen auch in einem diesbezüglichen Gutachten zum Ausdruck, das eine Sachverständigen-Kommission für die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen erstattet hat ¹⁾. Darin wird klar gesehen, daß die Aufgabe der aktiven Sanierung der ländlichen Räume Verwaltungseinheiten erfordert, die nach Einwohnerzahl und Gebiet groß genug sind, um die notwendigen infrastrukturellen Einrichtungen zu schaffen, aber auch, um die erforderlichen Fachkräfte be-

¹⁾ Vgl. Die Neugliederung der Gemeinden in den ländlichen Zonen, in: Der Landkreis, H. 2/1967, S. 43.

schäftigen zu können. Nur wird man in diesem Stadium der entwickelten Industriegesellschaft nicht übersehen dürfen, daß die ländlichen Räume auch für die Menschen anziehend gemacht werden müssen, weil die Menschen im Zeitalter des Kraftfahrzeugs in vielen Gebieten der BRD gut im Grünen wohnen, aber in den Zentren arbeiten können. Wir haben nachgewiesen, daß ein zentrifugaler Trend der in den überlasteten Zentren wohnenden Menschen besteht, ja, daß dieser zwangsläufig zunehmen muß, wenn die übermäßige Verdichtung die Vitalsituation der Menschen noch mehr beeinträchtigt.

Unsere dritte Bedingung, daß es gesunde und wachstumsfähige Wirtschaftskraft sein muß, die sich in den ländlichen Räumen niederläßt, heißt auch gleichzeitig, daß es sich um solide Infrastrukturen für Wirtschaftskraft und Menschen handeln muß, die in den ländlichen Räumen geschaffen werden.

Die Ansprüche, die ein Betrieb an einen Standort stellt, steigen in der Regel auch mit seiner Bonität. Demzufolge läßt sich für die rückliegende Zeit feststellen, daß der Anteil der wachstumsschwachen oder schrumpfenden Industriezweige im ländlichen Raum besonders groß ist ¹⁾. Auch wird es erforderlich sein, den Wohnungsbau in Gebieten besonders zu fördern, in denen nicht-landwirtschaftliche Arbeitsplätze geschaffen werden sollen.

1) Vgl. Jochimsen, Reimut, und Treuner, Peter: Entwicklungsstrategie für das flache Land, in: Der Volkswirt Nr. 32 v. 9.8.1968, S. 28.

- a) In absehbarer Zeit ist nicht damit zu rechnen, daß die notwendige Reform der Gemeindegebiete durchgesetzt werden kann. Wahrscheinlich sind lediglich Einzelerfolge bei Kleinstgemeinden. Wohl vor dieser Einsicht stehend, hat die Raumordnungsabsicht einen Kompromiß gefunden, indem sie die historische Realität der zentralen Orte, die Christaller ¹⁾ in die Wissenschaft eingeführt hat, zum Ordnungsgrundsatz erhob. Wir haben gesehen, daß sowohl das BROG als auch die EWG-Kommission den Ausbau von zentralen Orten in zurückgebliebenen Gebieten empfehlen. Seit 1965 haben alle Landesplanungsgesetze dieses Ordnungssystem der zentralen Orte übernommen ²⁾. Typisch für die zentralen Orte ist, daß sie über öffentliche Einrichtungen verfügen, an denen auch die Bewohner umliegender Städte oder Gemeinden teilhaben. Wie man sieht, hat sich die Empfehlung der auf den Forschungsergebnissen von Christaller und Isbary ³⁾ aufbauenden Denkschrift der Kommunalen Spitzenverbände ⁴⁾, eine vierstufige Gliederung der zentralen Orte vorzunehmen, überall durchgesetzt ⁵⁾. Für jede Zentralitätsstufe ist eine bestimmte kommunale Infrastruktur typisch. Je höher die Zentralitätsstufe eines Ortes ist, desto stärker tritt seine Fernversorgungsaufgabe in Erscheinung, so daß auch die Orte niedriger Zentralität auf Orte höherer Zentralität angewiesen sind. Die zentralen Orte wurden in allen Ländern vor allem unter den Kriterien einer Mindesteinwohnerzahl sowie einer zumutbaren Entfernung zu ihnen festgelegt. Dieses Ordnungssystem wurde dadurch begün-

-
- 1) vgl. Christaller, Walter: Die zentralen Orte in Süddeutschland, Jena 1933.
- 2) Im einzelnen aufgeführt im Raumordnungsbericht 1966, S. 63 f.
- 3) Vgl. Isbary, Gerhard: Raumordnung und territoriale Verwaltungsgliederung, in: Raumordnung und kommunale Selbstverwaltung, Tagungsberichte über eine kommunalpol. Tagung des Niedersächs. IM am 3./4. Mai 1962; ebenso: Isbary, Gerhard: Zentrale Orte und Versorgungsnahbereiche, Mitteilungen des Instituts für Raumforschung, Bad Godesberg, H. 56, 1965.
- 4) Vgl. Zentrale Orte, Denkschrift der Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände, Köln 1965.
- 5) Mittelpunktsgemeinden (Kernsiedlungen), kleine zentrale Städte (Unterzentren), mittlere zentrale Städte (Mittelzentren) und Großstädte (Oberzentren).

stigt, daß die BRD von einer großen Anzahl gut gestreuter Zentralorte überzogen ist, die sich in der historischen Entwicklung herausgebildet haben ¹⁾. In BW sind beispielsweise 440 Städte und Gemeinden als Zentralorte festgestellt worden ²⁾, in Bayern 661, wobei der Stadt München ein Sonderstatus eingeräumt wurde ³⁾.

In manchen Ländern hat man sich auch zum Ziel gesetzt, die Kleinstgemeinden zu beseitigen, wie etwa in Bayern, Hessen und Rheinland-Pfalz ⁴⁾. In allen Ländern ist damit begonnen worden, die zentralen Orte durch eine bevorzugte Berücksichtigung ihrer Interessen bei der Erfüllung von staatlichen und kommunalen Aufgaben zu stärken.

In einigen Ländern ist man bestrebt, die Verwaltungskraft kleiner Gemeinden dadurch zu heben, daß man sie veranlaßt, freiwillig Verwaltungsgemeinschaften zu bilden. Solche Verwaltungsgemeinschaften nützen der Raumordnung wenig, außerdem haben sie den Nachteil, daß der Bürger nur schwer erkennen kann, ob eine bestimmte Zuständigkeit die Gemeinde oder die Verwaltungsgemeinschaft besitzt. Die Bestimmung von zentralen Orten ist auch eine unerläßliche Voraussetzung für die Planungsfunktion der regionalen Planungsgemeinschaften, die ja erst dann richtig abgegrenzt werden können, wenn das funktionelle Zusammenwirken aller Zentralitätsstufen geklärt ist.

-
- 1) Vgl. Deutscher Bundestag: Raumordnungsbericht 1966...a.a.O., S. 62.
 - 2) Vgl. Innenministerium BW: Entwurf einer Denkschrift über zentrale Orte und Verflechtungsbereiche in BW, Karlsruhe 1968, S. 15.
 - 3) Vgl. Hahn, Jürgen: Regionalplanung, Regionen und Verwaltungsreform, in: Polis und Regio, Veröffentlichungen der List Gesellschaft e.V., Bd. 57, Basel und Tübingen 1967, S. 364.
 - 4) Ebenda, S. 364 u. 365.

b) Man wird sich jedoch rechtzeitig darauf einstellen müssen, dass das Ordnungssystem der zentralen Orte, das wir als Surrogat für die ideale Problemlösung einer radikalen Reform der Gemeinde- und Kreisgebiete erkannt haben, gerade wegen seines ersatzweisen Charakters nicht blind durchgesetzt werden kann. Es muss damit gerechnet werden, dass weniger die Festlegung als die besondere Förderung der zentralen Orte den politischen Widerstand jener Gemeinden wachrufen wird, denen keinerlei Zentralität zuerkannt wird. Ein solches Aufbegehren zeichnet sich jetzt schon in den Ländern ab, die ihre zentralen Orte als Teil ihrer Entwicklungspläne veröffentlicht haben. Zwar hat der weitaus grösste Teil der bisher bekanntgewordenen Zentralorte in der BRD schon lange eine graduell verschiedene Mittelpunktfunktion ausgeübt - insofern ist das Ordnungssystem der zentralen Orte nur die staatliche Bestätigung eines faktisch schon lange bestehenden Zustandes -; aber bisher standen alle Städte und Gemeinden in der BRD ohne Rücksicht auf ihre Grösse rechtlich gleichrangig nebeneinander. Mit dem Grundsatz der zentralen Orte hat der Bund im BROG gem. Art. 75 GG aber nicht nur eine Rahmenvorschrift erlassen, deren detaillierte Bestimmung und Ausführung Ländersache ist; gleichzeitig hat er dadurch auch veranlasst, dass alle Städte und Gemeinden sondergesetzlich qualifiziert werden, also von staatswegen eine Auslese getroffen wird. Dies ist ein tiefgreifender Einschnitt in das Leben der Gemeinden in der BRD, dessen Auswirkungen noch der eingehenden wissenschaftlichen Erforschung bedürfen. Heute schon sind verfassungsrechtliche Probleme und Durchsetzungsschwierigkeiten abzusehen, die von den Länderregierungen erkannt und berücksichtigt werden müssen, wenn der politische Widerstand gegen die besondere Förderung der Zentralorte nicht dazu führen soll, dass dieses Ordnungsprinzip nur unvollkommen und darum nur unwirksam durchgesetzt werden kann.

Wenn vor allem in den unterentwickelten und ländlichen Gebieten Zentralorte besonders gefördert werden sollen, so handelt es sich dabei nach unseren bisherigen Einsichten

um Gebiete, in denen die Leistungskraftunterschiede zwischen den Orten niedriger Zentralitätsstufe und ihren Umlandgemeinden erheblich grösser sind als in den Verdichtungsräumen, wo sich die kommunale Daseinsvorsorge insgesamt auf einem höheren Niveau vollzieht. Das rührt daher, dass sich die unterentwickelten und ländlichen Gebiete aus einer Unzahl von Klein- und Kleinstgemeinden zusammensetzen, die wegen ihres kleinräumigen Zuschnitts nur ein absolutes Minimum an kommunaler Leistung erbringen können. In den Verdichtungsgebieten gibt es dagegen relativ weniger, dafür aber relativ grössere Gemeinden. Deswegen ist dort der Leistungsunterschied zwischen den Zentralorten niedriger Stufe und den Umlandgemeinden weniger schroff als in den ländlichen Räumen. Belegt wurde diese These an sich schon durch den Nachweis, dass die Steuerkraftunterschiede in den Gemeindegrössenklassen innerhalb der kleinsten Gemeindegruppen besonders gross sind, aber auch durch das Gesetz von der Notwendigkeit einer ausreichenden ökonomischen Basis für ein bestimmtes Ausmass gemeindlicher Leistungsfähigkeit. Wenn nun in den ländlichen Gebieten die Orte niedriger Zentralität verstärkt ausgebaut werden sollen, was sich unter raumordnungspolitischen Gesichtspunkten als notwendig erwiesen hat, so entsteht die latente Gefahr, dass diese Zentralorte ihre Umlandgemeinden immer mehr aushöhlen. Das Gesetz der wachsenden Diskrepanz zwischen leistungsstarken und leistungsschwachen Gebietskörperschaften muss gerade in den Regionen eine verstärkte Intensität entwickeln, in denen die Umlandgemeinden wirtschaftlich auf besonders schwachen Füßen stehen und deswegen der Zentripetalkraft des Zentralortes keinerlei Widerstand entgegensetzen können. Hier kann sich der natürliche Leistungsgraben zwischen Zentralort und Umland rasch so verbreitern, dass der Wesensgehalt der institutionellen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung gem. Art. 28 GG in einem Ausmass beeinträchtigt wird, das verfassungsrechtlich bedenklich ist. Zwar weist Nau mit Recht darauf hin, dass Raumordnung als überörtliche und überfachliche Planung schon begrifflich nicht zu den

Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Sinne des Art. 28 Abs. 2 GG gehört und auch nach ihrer geschichtlichen Entwicklung nie dazu gehört hat ¹⁾; aber sie darf nicht dazu führen, dass auch die elementarsten Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft infolge immer mehr schwindender Leistungsfähigkeit auf den Zentralort übergehen. Das Recht auf Selbstverwaltung setzt dem Ausmass der Aufgabenübernahme durch den Zentralort Mass und Grenze. In die Gefahr solcher Verfassungskonflikte ist die Raumordnung gebracht worden, weil sie bislang darauf verzichtet hat, die atomistische Struktur der Gemeindegebiete zu bereinigen. Der Raumordnungsbericht 1966 streift dieses Problem mit dem lapidaren Satz: " Die bevorzugte Stärkung der Funktionen der zentralen Orte bedeutet allerdings nicht, dass die Gemeinden des Nahbereiches vernachlässigt werden dürfen " ²⁾. Der gemeindliche Finanzausgleich ist, wie wir erkannt haben, nicht in der Lage, die drohende Ausblutung der ländlichen Satellitengemeinden zu verhindern, weil er das Gesetz der wachsenden Diskrepanz zwischen leistungsstarken und leistungsschwachen Gemeinden dadurch fördert, dass er der grösseren Ausgangssteuerekraft auch den grösseren Finanzkraftvorteil belässt. In dieser Lage wird man sich bewusst werden müssen, dass nur die Erfüllung der inneren Ausgleichsaufgabe durch die Landkreise die Verödung der ländlichen Umlandgemeinden verhindern kann.

Die Probleme, die sich aus der zentralörtlichen Versorgung mit öffentlichen Leistungen ergeben, würden sich noch verschärfen, wenn die Wege zum Zentralort länger wären, als den Bewohnern des Umlandes bei den heutigen Verhältnissen zugemutet werden kann. Darum fordert das BROG in § 2 Abs. 1 Nr. 3 Satz 3 ausdrücklich, dass die Entfernung zum Zentralort " zumutbar " sein muss.

¹⁾ Vgl. Nau, Philipp: Staatliche Raumordnung und gemeindliche Selbstverwaltung, in: DÖV, H. 14/1962, S. 534.

²⁾ Deutscher Bundestag: Raumordnungsbericht 1966 ... a.a.O., S. 63.

Die eigentliche Disqualifikation der Gemeinden im ländlichen Raum, die keinen zentralörtlichen Charakter haben, liegt jedoch darin, dass durch die staatliche Sanktionierung und besondere Förderung der zentralen Orte ihr wirtschaftliches Schicksal wohl für alle Zeiten entschieden wird. In der Vergangenheit hat noch eine, wenn auch vage Hoffnung bestehen können, die Lage einer Gemeinde durch besonderes Geschick oder durch Glücksfälle bessern zu können; aber wenn alle raumordnungspolitisch relevanten Mittel des Staates zur Förderung der ländlichen Zentralorte eingesetzt werden, wie es auch raumordnungspolitisch notwendig ist, ist die Chance einer Umlandgemeinde, sich jemals aus ihrer Peripherienrolle befreien zu können, verschwindend gering. Je mehr diese Einsicht Platz greift, desto mehr muss auch die Neigung solcher Gemeinden wachsen, sich zu grösseren Einheiten zusammenzuschliessen. Nur dann können sie sich selbst eine echte Entwicklungschance verschaffen.

Braucht ein Ort niederer Zentralität im ländlichen Raum bei der gegenwärtigen kommunalen Gebietsstruktur nicht zu befürchten, dass Umlandgemeinden mit ihm konkurrieren, so muss die Raumordnung allerdings darauf Bedacht nehmen, ihn andererseits wieder so zu stärken, dass er gegenüber der unvermeidlichen Anziehungskraft des Zentralortes nächsthöherer Stufe auch die erforderliche Standfestigkeit bewahren kann. Einen anderen Akzent erhält das Verhältnis zwischen den Zentralorten niederer Stufe und den Umlandgemeinden in den Verdichtungsräumen. Dort, wo es viele relativ grosse und daher auch relativ leistungsfähige Umlandgemeinden gibt, die selbst einen guten Standard kommunaler Leistung anbieten können, ist der Leistungsgraben zwischen den Zentralorten niederer Stufe und den Umlandgemeinden oft nur schmal. Solche Unterzentren können sich nur dann behaupten, wenn sie ein starkes Eigengewicht besitzen, das ihnen einen klaren, aber nicht unangemessenen Vorrang vor den Umlandgemeinden verschafft. Denn nur dann sind sie auch

in der Lage, sich gegen den Sog der höheren Zentralitätsstufe zu behaupten. Aber auch die Mittelzentren in diesen Räumen bedürfen der besonderen Stabilität, um die mächtige Anziehungskraft der großstädtischen Oberzentren abwehren zu können, zu denen bekanntlich besonders die tertiären Betriebe drängen. Die ordnungsgemässe Funktion der Orte niederer und mittlerer Zentralität in den Verdichtungsräumen wird vor allem durch die spürbare Dekonzentrationstendenz der Industrie und der Neigung der Menschen begünstigt, den Stätten der Hochkonzentration zu entfliehen.

Ob das Ordnungssystem der zentralen Orte im Gebiet der BRD die erhoffte, gebietsbezogene Zentrifugalkraft entfalten kann, wird vor allem davon abhängen, ob die Länderregierungen den durch das BROG postulierten Grundsatz der Entkrampfung der überlasteten Verdichtungsräume konsequent durchführen. Bisher hat noch kein Land die Aufgabe lösen können, jene Räume genau zu signieren, in denen die Verdichtung " zu ungesunden Lebens- und Arbeitsbedingungen ", sowie zu " unausgewogenen Wirtschafts- und Sozialstrukturen führt ", in denen daher " der Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten entgegengewirkt werden soll ", wie es der § 2 Abs. 1 Nr. 6 Satz 2 ROG formuliert. Da auch die großstädtischen Zentren in den überlasteten Verdichtungsräumen Zentralorte höchster Stufe sind, werden auch sie Anspruch auf eine verstärkte Förderung erheben, wenn die Landesplanung sie nicht ausdrücklich in die Überlastungskategorie verweist und zusätzlich Massnahmen ergreift, um die Überlastung aufzulockern. Hier schreibt das BROG auch vor, dass in solchen Gebieten in angemessener Entfernung kleinere Zentralorte entwickelt werden sollen, die den Überdruck aus den Überlastungszentren auffangen können (Entlastungsorte gem. § 2 Abs. 1 Nr. 6 ROG). Die grosse Frage ist jedoch, ob die Länderregierungen die politische Macht oder die Standhaftigkeit besitzen bzw. aufbringen, die ungehemmte Fortentwicklung der unerwünschten Hochkonzentration in ihre Schranken zu verweisen. Hier fällt erschwerend ins Gewicht,

dass sich die Unterentwicklung mit Hilfe objektiver Kriterien leicht feststellen lässt, für die Überlastung bisher jedoch nur verbale Indikatoren verwendet werden konnten. Es ist daher eine vordringliche Aufgabe der Wissenschaft, die negativen Folgen der Hochkonzentration exakt messbar zu machen, damit eine klare Abgrenzung der überlasteten Verdichtungsgebiete erfolgen kann.

- c) Auch unter raumordnungspolitischen Gesichtspunkten wäre die wirkungsvollere und problemlosere Lösung die Schaffung von Industrie- oder Großkreisen gewesen, wie wir sie schon im Interesse einer Totalisierung und Verbesserung des kommunalen Finanzausgleichssystems vorgeschlagen haben. Die Wiedereinkreisung vieler kleinerer, mittlerer und grosser Städte - wo es die sozialökonomische Situation eines Raumes erfordert auch solcher über 100 000 E - hätte grosse und als Kreisverband auch kommunalverfassungsrechtlich homogene Einheiten geschaffen, die mit Hilfe der umfassenden Ausgleichsfunktion der Kreise viel leichter sowohl zu einer angemessenen Funktionsverteilung wie Leistungskraftausgleich zwischen den beteiligten Städten und Gemeinden geführt hätte. Durch eine solche Großkreislösung würden bisher kreisfreie Städte in den interkommunalen Finanzkraftausgleich der Kreisumlage einbezogen; ihre höhere Steuerkraft würde das Umlageaufkommen der Großkreise verstärken und so der inneren Ausgleichsaufgabe wesentlich günstigere Voraussetzungen schaffen. Vor allem wäre nicht die schroffe Frontstellung zwischen Zentralorten und Umlandgemeinden entstanden, wie sie durch das Ordnungssystem der zentralen Orte entstehen wird und zu permanenten Ärgernissen führen muss.

Die Großkreislösung hätte auch das spezifische Problem des immer stärker spürbaren Interessengegensatzes zwischen Großstadt und Umland aufgelöst; Stadt und Umland wären unter dem Dach des Großkreises eine Ehe eingegangen. Wo die Wiedereinkreisung von Städten dennoch zu einer raumordnungspolitisch unzureichenden Zentrifugalkraft von Großkreisen geführt hätte, wie etwa in abseitigen und ländlichen Gebieten,

so hätte die Raumordnungspolitik durch den verstärkten Einsatz aller raumordnungspolitisch relevanten Mittel, insbesondere durch spezielle Finanzzuweisungen für Infrastrukturaufgaben, die Entwicklung solcher Zentren fördern können, um das erforderliche Gegengewicht gegen die Industriekreise zu schaffen. Die umfassende Ausgleichsfunktion der Großkreise wäre es gewesen, die das Veröden der Satellitengemeinden besser hätte verhindern können und verfassungsrechtliche Konflikte vermieden hätte. Da bei der Bildung von Großkreisen ohnedies die wirtschaftliche Verflechtung eines Raumes berücksichtigt werden müsste, wären auch die regionalen Planungsgemeinschaften überflüssig geworden; der Großkreis hätte auch diese Funktion übernehmen können. Die regionalen Planungsgemeinschaften, von denen wir schon früher gesagt haben, dass sie grösser als die gegenwärtigen Kreise, aber wesentlich kleiner als die Länder sein müssten, entsprechen auch räumlich einer Großkreislösung. Wenn schon eine radikale Reform der Gemeindegebiete in absehbarer Zeit nicht durchgesetzt werden kann - und es erscheint sehr fraglich, ob dies jemals in nennenswertem Umfang der Fall sein wird -, dann hätte die Raumordnungspolitik zum zweifellos besseren Kompromiss der Großkreislösung gelangen müssen. Eine Erklärung dafür, dass man dieses wirkungsvollere Instrument nicht angestrebt hat, kann nur die grosse politische Macht der grossen Städte liefern, die bisher auch die Finanzausgleichsgesetzgebung in allen Ländern mehr oder minder stark beeinflusst hat. Die Städte beharren nachdrücklich auf ihrer Kreisfreiheit und fürchten vor allem den Nachteil, in den interkommunalen Finanzausgleich der Kreisumlage einbezogen zu werden. Sie ziehen das Ordnungssystem der zentralen Orte aus den schon bekannten Gründen vor. Man braucht kein Prophet zu sein, um vorauszusagen, dass sich der politische Einfluss der grossen Städte auf die Länderregierungen wieder einmal erweisen wird, wenn die Länder in nächster Zeit daran gehen müssen, mit Hilfe

objektiver Kriterien die Grenzen der überlasteten Verdichtungsräume zu bestimmen.

Auch wenn die Großkreislösung für die Städte, die wieder in den Kreisverband zurückkehren müssten, nicht opportun ist, so ist sie dennoch für eine sachbezogene, dem Ganzen verpflichtete Raumordnungspolitik der zweckmässigste Ausweg aus der gegenwärtigen räumlichen Misere.

D. Kritische Zusammenfassung

- I. Weil die Landkreise lediglich dazu bestimmt sind, die Leistungskraft der kreisangehörigen Gemeinden zu ergänzen, entspricht ihre staatspolitische Bedeutung jener der gemeindlichen Gebietskörperschaften, die von ganz besonderer Art ist. Sind Bund und Länder im wesentlichen Verwaltungshaushalte, so die gemeindlichen Gebietskörperschaften vor allem Investitionshaushalte, denen die Befriedigung der originären Sozialbedarfe obliegt. Diese gehören zu den Lebensnotwendigkeiten der privaten Haushalte und der Wirtschaft; sie beeinflussen auch in starkem Maße Produktivität sowie das lokale, regionale und gesamtwirtschaftliche Wachstum. Darum können die privaten Haushalte bei gegebenen Einkommen und optimaler Wirtschaftsführung ihre maximale Versorgungslage erst erreichen, wenn die gemeindlichen Gebietskörperschaften die originären Sozialbedarfe in angemessener Weise befriedigen (quantitative Notwendigkeit). Da andererseits unterschiedliche gemeindliche Leistungen ungleiche Versorgungslagen der privaten Haushalte selbst bei völliger Entsprechung derer Einkommen und der sonstigen Bestimmungsfaktoren des privatwirtschaftlichen Nutzenmaximums bewirken, muß der die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Gemeinden der BRD fordernde Sozialstaat durch die Summe seiner Finanzausgleichsregelungen dafür sorgen, daß sich die Leistungsunterschiede zwischen den gemeindlichen Gebietskörperschaften in vertretbaren Grenzen bewegen (qualitative Notwendigkeit).

- II. Das Gleichwertigkeitspostulat verliert viel von seinem deklamatorischen Glanz, wenn man es auf seine Durchsetzbarkeit hin untersucht. Vor allem wegen der Vielzahl von kleinsten und kleinen Gemeinden und wegen der schwerpunktartigen Verteilung der Wirtschaftskraft im Gebiet der BRD muß jeder Versuch des föderativ organisierten Sozialstaates, eine

gleichwertige Befriedigung der originären Sozialbedarfe durch eine entsprechende Einnahmeverversorgung der Gemeinden herbeizuführen, auf unüberwindliche technische, rechtliche und politische Schwierigkeiten stoßen. Menschlicher Einsicht ist es nun einmal verwehrt, exakt festzustellen, in welcher relativen Versorgungslage sich jede einzelne Gemeinde befindet, ob sie sich eine höherwertige Bedarfsdeckung leistet, als ihr angemessen wäre, oder welcher Finanzbedarf ihr zugestanden werden muß, damit sie eine im Verhältnis zu größenverwandten Gemeinden einheitliche und im Verhältnis zu größeren oder kleineren Gemeinden gleichwertige Daseinsvorsorge durchführen kann. Deswegen kann es unter objektiven Gesichtspunkten kein allorts befriedigendes, sondern immer nur ein unter den gegebenen Umständen bestmögliches gemeindliches Finanzierungssystem geben. Das Dilemma beginnt beim kommunalen Steuersystem, von dessen Wachstumsreagibilität auch das Ausmaß der Steuerkraftunterschiede abhängt, die bei anhaltendem wirtschaftlichen Wachstum immer größer werden müssen, so daß die Dynamik eines hochflexiblen kommunalen Steuersystems früher oder später gebremst werden muß. Auch aus konjunkturpolitischen Gründen ist eine hohe Wachstumsreagibilität des gemeindlichen Steuersystems unerwünscht. Da sich die gemeindlichen Ausgaben nach den erwarteten Einnahmen richten, erhöhen insbesondere die steuerstarken Gemeinden ihre Ausgaben auch in Zeiten allgemeiner Übernachfrage, während sie im Abschwung, wo sie starke Einnahmeeinbußen hinnehmen müssen, ihre Ausgaben stark einschränken müssen und so die Rezession verschlimmern.

III. Wenn es nun als Aufgabe des gemeindlichen Finanzausgleichs angesehen werden muß, die Steuerkraftunterschiede auf die bestmögliche Weise angemessen auszugleichen, so muß die gemeindliche Finanzausgleichsmasse mit dem Grad der Wachstumsreagibilität des kommunalen Steuersystems wachsen, wenn die zunehmenden Diskrepanzen aufgefüllt werden sollen. Die gleiche Konsequenz ergibt sich auch, wenn das kommunale Steuersystem einer ausreichenden Wachstumsreagibilität entbehrt oder die kommunalen

Steuerquellen an sich nicht ergiebig genug sind, so daß in der Regel und im Durchschnitt eine finanzielle Unterversorgung der Gemeinden festgestellt werden kann. In all diesen Fällen muß das Streben nach einer ausgeglicheneren Einnahmeverversorgung der Gemeinden einen Punkt erreichen, an dem die Einnahmen der Gemeinden aus Finanzzuweisungen die natürliche Spitzenstellung der eigenen Steuereinnahmen verdrängen. Dadurch würde der Wesensgehalt der kommunalen Selbstverwaltung auf verfassungsrechtlich unzulässige Weise ausgehöhlt. Beabsichtigt man daher eine ausgeglichener Einnahmeverversorgung und will gleichzeitig den Kern der kommunalen Selbstverwaltung erhalten, so kann ein solches Ziel nur durch ein gemeindliches Steuersystem von mäßiger Wachstumsreagibilität und angemessener Ergiebigkeit erreicht werden. Dadurch würde auch die quantitative Funktionsfähigkeit des gemeindlichen Finanzausgleichs wieder hergestellt, weil jetzt ein der kommunalen Selbstverwaltung nicht schädlicher Finanzierungsanteil der Finanzzuweisungen in der Lage wäre, die Steuerkraftunterschiede besser auszugleichen.

1. Der gemeindliche Finanzausgleich gegenwärtigen Musters ist seiner Aufgabe jedoch schon aus methodischen Gründen nicht gewachsen, so daß eine Gemeindefinanzreform nur dann auch qualitativ zufriedenstellen kann, wenn gleichzeitig auch der gemeindliche Finanzausgleich verbessert wird. Denn jede qualitative Verbesserung des kommunalen Steuersystems kann durch einen nicht genügend ausgleichsbezogenen gemeindlichen Finanzausgleich katalysiert werden. Seit vielen Jahren kann der gemeindliche Finanzausgleich das Gesetz der wachsenden Diskrepanz zwischen leistungsstarken und leistungsschwachen Gebietskörperschaften nicht bremsen, weil die systemimmanenten Steuerkraftzuwächse der finanzstarken Gemeinden in der Regel die relativen Mehrleistungen des gemeindlichen Finanzausgleichs zu Gunsten der finanzschwachen Gemeinden übertreffen. Schuld daran ist in erster Linie, daß der gemeindliche Finanzausgleich vor allem bestrebt ist, möglichst viele Gemeinden am Steueraufkommen der Länder zu beteiligen. Dieser unbefriedi-

gende Zustand ist dadurch eingetreten, daß man a) auf dem Gebiet der Schlüsselzuweisungen den hypothetischen Pro-Kopf-Bedarf der einzelnen Gemeindegruppen für die Ermittlung der Bedarfsmeßzahl linear zu hoch ansetzt, so daß der Kreis der Bedürftigen viel weiter gezogen wird als an sich angebracht wäre, und b) den Gemeindegruppen mit wachsender Einwohnerzahl auch einen höheren Pro-Kopf-Bedarf zugesteht, obwohl schon das kommunale Steuersystem aus sich heraus zu einem progressiven Ansteigen der gemeindlichen Steuereinnahmen führt. Es ist daher unangemessen, wenn der gemeindliche Schlüsselausgleich die unbestreitbare Gesetzmäßigkeit des wachsenden Ausgabenbedarfs honoriert und über die ebenso verlaufende Gesetzmäßigkeit der kommunalen Steuereinnahmen hinwegsieht. Dadurch werden die natürlichen Leistungskraftunterschiede zwischen den Gemeinden verschiedener Größe verschärft (vertikale Diskrepanzen). Weil der Schlüsselausgleich mit Ausschüttungsquoten auf die mangelnde Steuerkraft arbeitet, wird der größeren Ausgangssteuerkraft auch immer der größere Finanzkraftvorteil belassen, so daß die Leistungskraftunterschiede auch innerhalb größengleicher Gemeindegruppen zunehmen müssen (horizontale Diskrepanzen). Die speziellen Finanzzuweisungen tendieren ebenfalls dazu, die größeren Gemeinden zu begünstigen, weil es sich hierbei um Investitionszuschüsse handelt, die von größeren Gemeinden naturgemäß in größerem Umfang und dann häufiger in Anspruch genommen werden können. Hier fällt auch negativ ins Gewicht, daß sich die Verteilerausschüsse vor allem nach der Höhe der Verschuldung einer Gemeinde richten, obwohl als qualifizierte Kriterien nur die relative Versorgungslage und das Erfordernis einer auf längeren Zeitraum berechneten ordentlichen Wirtschaft angesehen werden können.

2. Bleibt für die Zukunft ein gemeindliches Steuersystem von hoher Flexibilität bestehen, so ist zu fordern, daß man im gemeindlichen Finanzausgleich die beiden Hauptursachen beseitigt, auf die der Qualitätsmangel dieses Systems zurückzuführen ist. Das Verfahren der Ausschüttungsquoten müßte

ebenso aufgehoben werden wie die Progression der Kopfbeträge; für alle Gemeindegruppen wäre lediglich ein einheitlicher Kopfbetrag festzulegen, der sich an einem mittleren Bedarf orientieren müßte ¹⁾. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, daß in einem solchen Falle der drohende Konflikt mit der kommunalen Selbstverwaltung nicht verhindert werden könnte, es sei denn, man würde die Prädominanz des Gleichwertigkeitspostulates auch weiterhin ignorieren. Würde man jedoch die Wachstumsreagibilität des kommunalen Steuersystems verringern, so daß die bisher steuerstarken Gemeinden relative Verluste aus Steuereinnahmen hinnehmen und die bisher steuerschwachen Gemeinden relative Gewinne erzielen würden, so hätten die kommunalen Steuereinnahmen die Tendenz, alle normalen Finanzbedarfe schon aus eigenen Steuereinnahmen zu befriedigen. Eine breite Mittellage wäre jetzt nicht mehr auf allgemeine Finanzzuweisungen angewiesen. Die gleiche Auffassung vertritt auch Troeger ²⁾. Zwar müßte man auch jetzt beim Schlüsselausgleich darauf achten, daß der einheitliche Kopfbetrag nicht zu hoch angesetzt wird; aber die Einnahmenverluste der größeren und daher in der Regel auch finanzstarken Gemeinden würden eine sorgfältige Prüfung erfordern, ob jetzt nicht eine angemessene Staffelung der Kopfbeträge in Form von Zuschlägen beibehalten werden muß. Jetzt würde sich auch weniger ungünstig auswirken, daß die speziellen Finanzzuweisungen besonders die größeren Gemeinden begünstigen, denn gerade sie wären jetzt dazu prädestiniert, vor allem die anomalen Finanzbedarfe von Gemeinden zu unterstützen, wie sie etwa durch die Aufgabe der Stadtsanierung oder durch das Hineinwachsen von Gemeinden in die verschiedenen Stufen der Zentralität entstehen. Durch die Gewährung von speziellen Finanzzuweisungen haben die Länder auch schon bisher in erheblichem Umfange wichtige Gemeindeaufgaben mitfinanziert, so daß sich an diesem fiktiven Zustand nichts ändern würde, wenn solche Aufgaben nun zu Gemeinschaftsaufgaben zwischen

1) Einen solchen Vorschlag macht auch Ehrlicher (vgl. Ehrlicher, Werner, und Mitarbeiter: Kommunalen Finanzausgleich...a.a.O., S. 92).

2) Vgl. Troeger, Heinrich: Die Vorschläge...a.a.O., S. 540.

Ländern und Gemeinden erklärt würden, wie neuerdings von vielen Seiten gefordert wird, nachdem die Kommission für die Finanzreform geraten hat, infolge einer Ergänzung des GG durch einen Art. 85 a Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern zu installieren ¹⁾.

3. Aber selbst wenn man voraussetzt, die Konstruktion des gemeindlichen Finanzausgleichs sei auf optimale Weise ausgleichsbezogen, wäre die tatsächliche Ausgleichswirkung in bezug auf jede einzelne Gemeinde immer noch ungewiß und von vielerlei Zufälligkeiten abhängig, weil die relative Versorgungslage jeder einzelnen Gemeinde nicht numerisch festgestellt werden kann. Die Schlüsselzuweisungen müssen daher notgedrungen größenverwandte Gemeinden zu Bedarfsgleichheiten zusammenschließen, obwohl, wie wir gesehen haben, die Steuerkraftunterschiede auch innerhalb dieser Gemeindegruppen von extremer Unterschiedlichkeit sind. Darum können die Schlüsselzuweisungen immer nur ein Bogenschuß in eine Grundrichtung sein. Der Schlüsselausgleich kann sich nur an Gattungsmerkmalen orientieren, gegenüber der finanzwirtschaftlichen Individualität jeder einzelnen Gemeinde ist er unvermeidlich blind. Daher muß ein Schlüsselausgleich schon dann als optimal angesehen werden, wenn seine Modifikation darauf Rücksicht nimmt, daß die kommunalen Steuereinnahmen mit wachsender Größe steigen, aber auch der Ausgabenbedarf in gleicher Richtung anwächst. Da jedoch die Steuerkraftunterschiede gerade in den unteren Gemeindegruppen die größte Bandbreite haben, ist die Gefahr einer unbefriedigenden Ausgleichswirkung des gemeindlichen Finanzausgleichs im Bereich der kreisangehörigen Gemeinden besonders groß.

¹⁾ Vgl. Kommission für die Finanzreform: Gutachten...a.a.O., Tz. 139. - Das Bundeskabinett ist diesem Rat in seiner Sitzung am 19.7.1967 gefolgt, als es ein Finanzverfassungsprogramm als Grundlage für die Verhandlungen mit den Ländern verabschiedete, das durch die Aufnahme eines Art. 91 a in das GG die Einführung von Gemeinschaftsaufgaben vorsieht, die als für die Gesamtheit bedeutsame und einer gemeinsamen Planung bedürftige Aufgaben definiert werden.

IV. Wegen dieser natürlichen Leistungstoleranz des gemeindlichen Finanzausgleichs und wegen der natürlichen Leistungsschwäche der kreisangehörigen Gemeinden im Vergleich zu den kreisfreien Städten, die sich aus ihrer geringeren Einwohnerzahl ergibt, ist verständlich, daß der gemeindliche Finanzausgleich zwar für die kreisfreien Städte, jedoch nicht für die kreisangehörigen Gemeinden das Ende des staatlich veranlaßten Bemühens darstellt, das Gleichwertigkeitspostulat zu befriedigen. Denn in der BRD haben die Landkreise, vom Staat her gesehen, eine generelle Ausgleichsfunktion gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden. Auf allen Gebieten ihres Tätigwerdens sind die Landkreise durch die Art ihrer Aufgaben wie durch den Herkunfts- und Wirkungscharakter ihrer Einnahmen lediglich dazu bestimmt, die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden nach drei Hauptrichtungen hin zu ergänzen:

- a) Durch die Erfüllung der Aufgaben des staatlich gebundenen Bereichs sollen die Landkreise als Summe der kreisangehörigen Gemeinden ein Gleichgewicht der verwaltungsmäßigen Leistung zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten herstellen. Indirekt wird dadurch auch eine einheitliche Erfüllung dieser Aufgaben in den Landkreisen erreicht;
- b) Die Finanzierung der Landkreise durch das kommunale Finanzausgleichssystem, das den gemeindlichen Finanzausgleich einschließt, aber diesen durch die differenzierte Finanzausgleichstätigkeit der Landkreise fortsetzt und vollendet, soll durch die Wirkung der Finanzzuweisungen an die Landkreise wie durch die Einhebung der Kreisumlage zu einem weitgehenden Finanzkraftausgleich zwischen den Landkreisen führen. Dadurch entsteht auch die Tendenz, die Finanzkraftunterschiede, die der gemeindliche Finanzausgleich im Bereich der kreisangehörigen Gemeinden hinterlassen hat, weiter zu verringern;
- c) Durch die Erfüllung ihrer inneren Ausgleichsaufgabe sollen die Landkreise ungerechtfertigte Leistungskraftunterschiede zwischen ihren Gemeinden mildern, die zwangsläufig wegen der natürlichen Unvollkommenheit des gemeindlichen Finanzausgleichs und auch deswegen bestehen müssen, weil durch jede durchsetzbare Höhe der Kreisumlage die relativen Finanzkraftunterschiede zwischen den Gemeinden unverändert bleiben. Durch die Erfüllung der inneren Ausgleichsaufgabe wird das

kommunale Finanzausgleichssystem vollendet. Sie ist das einzige Mittel dieses Systems, das sich aus dem Schematismus der anderen Ausgleichsmittel befreien und wegen des überschaubaren Raumes eines Landkreises sowohl die relative Versorgungslage als auch die Gesichtspunkte einer ordentlichen Wirtschaft kalkulieren kann. Darum sind für die innere Ausgleichsaufgabe nicht die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Gemeinde zum Zeitpunkt der Einhebung der Kreisumlage maßgebend, sondern die historisch gewachsenen Leistungskraftunterschiede zwischen den Gemeinden. Aber auch der inneren Ausgleichsaufgabe ist es immer nur möglich, die offensichtlich unterversorgten Gemeinden allmählich an einen guten Standard der kommunalen Daseinsvorsorge im Kreisraum heranzuführen. Die Leistungsspitzen im Kreisraum bleiben nach wie vor erhalten. Das Gesetz der wachsenden Diskrepanz zwischen leistungsstarken und leistungsschwachen Gebietskörperschaften muß also, auch wenn stark gebremst, auch dann fortwirken, wenn die Landkreise ihre innere Ausgleichsaufgabe erfüllt haben. Diese letzte Mauer kann nicht überwunden werden, weil es immer unmöglich sein wird, aus einer Einheit heraus absolute Gerechtigkeit für eine Vielheit zu schaffen.

1. Je größer das Gewicht der Pflichtaufgaben im staatlich gebundenen Aufgabenbereich der Landkreise ist, desto schwieriger wird das innere Ausgleichskalkül. Je mehr aber die Landkreise aus ihren Pflichtaufgaben herauswachsen, desto freier kann sich das innere Ausgleichskalkül entfalten.
2. Weil die staatlichen Finanzzuweisungen nur dazu bestimmt sein können, den Landkreisen jene Kosten zu ersetzen, die ihnen durch die Erfüllung der Aufgaben des staatlich gebundenen Bereichs entstehen, kann es der Kreisumlage lediglich obliegen, die Mittel aufzubringen, die für die Durchführung der Aufgaben des staatlich ungebundenen Bereichs - vor allem der überörtlichen Aufgaben im subsidiären Sinne, die ihre innere Ausgleichsaufgabe ausmachen - erforderlich sind. Die Einnahmen der Landkreise aus öffentlichen Abgaben bleiben der Deckung jener Ausgaben vorbehalten, die sich aus den Existenzaufgaben der Landkreise ergeben. In diesem System birgt die unendliche Elastizität der Kreisumlage eine latente Gefahr für die Allzuständigkeit der Gemeinden. Unterdeckt der

Staat die Kosten der von ihm übertragenen Aufgaben, so kann sich der Kreis über seine Umlage an den Gemeindefinanzen schadlos halten, so daß der Wirkungskreis der örtlichen Selbstverwaltungen auf ungesetzliche Weise beeinträchtigt wird. Die gleiche Wirkung tritt aber auch ein, wenn der Staat die Gemeinden unterfinanziert, wenn die Einnahmen der Landkreise aus öffentlichen Abgaben ihre existentiellen Kosten nicht decken, oder wenn die Kreisorgane selbst den Hebesatz der Kreisumlage zu hoch ansetzen. Gemessen an der Allzuständigkeit der Gemeinden und an der daher immer nur subsidiären Zuständigkeit der Landkreise im staatlich ungebundenen Wirkungsbereich, ist die innere Ausgleichsaufgabe eines Landkreises immer nur so groß wie die ungerechtfertigten Leistungskraftunterschiede, die wegen der natürlichen Leistungstoleranz des gemeindlichen Finanzausgleichs und der Kreisumlage im Kreisraum bestehen bleiben. Die innere Ausgleichsaufgabe wird zum Schaden der kommunalen Selbstverwaltung überfordert, wenn ihr zugemutet wird, auch vermeidbare Qualitätsmängel des gemeindlichen Finanzierungssystems zu heilen.

- V. Bei der gegenwärtigen kommunalen Gebietsstruktur kann auch ein kommunales Finanzausgleichssystem von bestmöglicher Ausgleichsleistung nicht die Fähigkeit besitzen, der anhaltenden Konzentrationstendenz von Menschen und Wirtschaftskraft in bestimmten Zonen Einhalt zu gebieten. Schon aus methodischen Gründen muß dem System die Möglichkeit fehlen, die gemeindlichen Leistungsspitzen abzubauen; es muß sich damit begnügen, die Lage der unterversorgten Gemeinden zu bessern. Das bedeutet wiederum, daß sich der Vorsprung der gemeindlichen Leistungsspitzen von Periode zu Periode erhöht. Außerdem ist festzustellen, daß die kreisfreien Städte lediglich dem gemeindlichen Finanzausgleich unterliegen, in den erweiterten Leistungskraftausgleich durch das kommunale Finanzausgleichssystem sind sie nicht einbezogen. Schließlich können der gemeindliche Finanzausgleich wie das kommunale Finanzausgleichssystem nur die Aufgabe haben, die kommunalen Leistungen gleichwertig zu machen; es muß also hingenommen werden, daß das kommunale Leistungsangebot mit wachsender Gemeindegröße vielfältiger wird. - Es gibt daher auch im Sozialstaat ein ganz legitimes Leistungsgefälle zwischen großen und kleinen Gemeinden. Weil aber vor allem die gewerbliche Wirtschaftskraft, deren Verhalten bisher entscheidend den Raum gestaltet hat, vor allem von der besseren kommunalen Infrastruktur angezogen wird, muß die Entwicklungschance einer Gemeinde in der Regel mit ihrer Größe steigen. Andererseits bleiben zahlreiche kleine Gemeinden, die wegen

ihrer Größe nur minimale Leistungen erbringen können, im Regelfall von der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung ausgeschlossen. Dieser starken zentripetalen Kraft der ökonomischen Eigengesetzlichkeit, die sich aus dem *circulus vitiosus* von Gemeindegröße, kommunaler Leistungsfähigkeit und Entwicklungsmöglichkeit ergibt, kann daher nur durch eine radikale Vergrößerung jener Gemeinden begegnet werden, die wegen ihres kleinräumigen Zuschnitts keine tragfähigen kommunalen Infrastrukturen anbieten können. Dann wird die Wirtschaftskraft in the long run zu einer spürbaren Dekonzentration veranlaßt werden können. Eine zunehmende Bereitschaft vor allem der industriellen Wirtschaftskraft, ihre Standorte harmonischer über den Raum zu verteilen, kann erwartet werden, weil jeder Konzentrationsprozess jenseits des Kostenoptimums und jenseits des hygienischen Optimums selbstzerstörerische Kräfte freisetzt. Weil sich die Raumordnungspolitik jedoch damit abfinden muß, daß eine radikale Reform der Gemeindegebiete in absehbarer Zeit nicht durchgesetzt werden kann, muß sie wirksame Ersatzlösungen finden, wenn sie verhindern will, daß die Grundwerte unserer Gesellschaftsordnung nicht mehr gewährleistet werden können. Denn die Freiheit der Menschen, die Wahrung ihrer Würde, der soziale Ausgleich und die soziale Sicherheit müssen sich auch räumlich konkret entfalten können, so in der Freiheit der Niederlassung, der Wahl des Arbeitsplatzes, des Produzierens und des Konsums. Vor allem wäre die Volkswirtschaft bald nicht mehr in der Lage, die ungeheuren Mittel aufzubringen, die erforderlich sind, um auf der einen Seite die dürftigen Lebensgrundlagen der ländlichen Räume zu erhalten und zu verbessern, und um auf der anderen Seite die schädlichen Folgen der Überzivilisation in den überlasteten Verdichtungsräumen zu beseitigen.

- VI. Die durch das BROG kreierte Raumordnungspolitik des Staates geht an sich von dem richtigen Grundgedanken aus, daß eine Harmonisierung des Raumes nur eintreten kann, wenn Menschen und Wirtschaftskraft auch in den ländlichen Gebieten attraktive Infrastrukturen vorfinden und wenn andererseits die Fortentwicklung der überlasteten Verdichtungsräume gebremst wird. Nur scheint es fraglich, ob dieses Ziel durch das Ordnungssystem der zentralen Orte erreicht werden kann. Werden solche Zentralorte in ländlichen Gebieten ausgebaut, für die besonders viele kleinste und kleine Gemeinden charakteristisch sind, so besteht die latente Gefahr, daß die Zentralorte erster Stufe ihre

Umlandgemeinden immer mehr aushöhlen, weil diese wirtschaftlich auf besonders schwachen Füßen stehen. Eine solche Entwicklung kann nur eingedämmt werden, wenn die Landkreise gerade in diesen Gebieten ihre innere Ausgleichsaufgabe mit besonderer Sorgfalt erfüllen. Anders gelagert ist das Verhältnis zwischen Umlandgemeinden und Zentralorten erster Stufe in den Verdichtungsgebieten, wo es naturgemäß weniger, aber größere und dadurch leistungsfähigere Gemeinden als in den ländlichen Räumen gibt. Hier, wo der Leistungsgraben zwischen Umlandgemeinden und Zentralorten erster Stufe schmal ist, kann sich der Zentralort auf die Dauer nur behaupten, wenn er ein starkes, aber nicht unangemessenes Eigengewicht besitzt. Die Notwendigkeit einer besonderen Standfestigkeit gilt auch für die Mittelzentren in Verdichtungsgebieten, weil dort die Zentripetalkraft des großstädtischen Oberzentrums besonders stark ist. Von entscheidender Bedeutung für die Wirksamkeit dieses Ordnungssystems ist jedoch, ob die Länderregierungen die politische Macht oder den Mut aufbringen, die überlasteten Verdichtungsräume objektiv zu kennzeichnen und entsprechende Restriktionsmaßnahmen einzuleiten. Alle Erfahrung spricht dafür, daß sich die Länderregierungen gegen die Versuche von überlasteten Großstädten, Restriktionsmaßnahmen abzuwehren, sogar Vorteile aus ihrer zentralörtlichen Funktion zu ziehen, die an sich nur Zentralorten in ländlichen Gebieten zukommen sollen, nicht durchsetzen können. Außerdem ist noch ungeklärt, ob verfassungsrechtlich vertretbar ist, daß die Gemeinden in der BRD, die bisher rechtlich gleichrangig nebeneinander standen, nunmehr sondergesetzlich qualifiziert werden; ja, daß dadurch über das wirtschaftliche Schicksal aller Gemeinden, denen keine Zentralörtlichkeit zuerkannt wird, in der Regel für immer entschieden wird.

- VII. Ein wesentlich erfolgversprechenderer Ausweg aus der Raumkatastrophe wäre die Wiedereinkreisung von vielen Städten gewesen, auch mancher Großstädte über 100 000 E, wo es die raumordnungspolitische Situation erfordert hätte. Dadurch hätten viele Räume von enger sozialwirtschaftlicher Verflechtung auch ein kommunalverfassungsrechtlich einheitliches Kleid erhalten. Jetzt würden auch die meisten Städte in das kommunale Finanzausgleichssystem einbezogen. Die nun größere Umlagekraft der Großkreise würde sie in die Lage versetzen, ihre inneren Ausgleichsaufgabe besser erfüllen zu können. Bestimmte Verwaltungsfunktionen des staatlich gebundenen Bereichs, die bisher zweigleisig gehandhabt werden, könnten zusammengelegt werden. Die Erfüllung der inneren Ausgleichsaufgabe durch die Großkreise würde das drohende

Veröden der kleinen Umlandgemeinden in den ländlichen Räumen verhindern. Der Landkreis-Schlüsselausgleich zwischen Großkreisen würde zu einem verstärkten Finanzkraftausgleich zwischen diesen führen, also die Differenzen zwischen ländlichen und verstädterten Gebieten verstärkt abbauen. Würden dann noch alle raumordnungspolitisch relevanten Zweige der Staatspolitik gerade zur Stärkung der ländlich strukturierten Großkreise eingesetzt, wie man es auch jetzt zur Stärkung des Ordnungssystems der zentralen Orte beabsichtigt, so bestände Hoffnung, daß sich die Raumstruktur zwar langsam, aber spürbar entkrampft. Das kommunale Finanzausgleichssystem könnte erstmals zu einem wirksameren Mittel der Raumordnungspolitik werden. Die Großkreise hätten auch den Vorteil, daß sie die Aufgaben der regionalen Planungsgemeinschaften übernehmen könnten, die ohnedies größer als die bisherigen Kreise, aber wesentlich kleiner als die Länder sein müssen. Jetzt läge auch eine durchgängige Verwaltungsreform nahe: Auf die Regierungsbezirke könnte verzichtet werden, und der Druck auf die Länder, ihre Gebiete nach sozialökonomischen Erfordernissen zu ordnen, würde verstärkt. Unter dem Dach des Großkreises hätte auch die schroffe psychologische Frontstellung zwischen Umlandgemeinden und Zentralorten keinen Raum, die zu permanenten Zwistigkeiten führen muß. Die große staatspolitische Bedeutung der Kreise liegt eben darin, daß sie in der Form des Großkreises in der Lage wären, das immer straffer werdende Spannungsverhältnis zwischen sozialstaatlichen Erfordernissen und den differenzierenden Tatbeständen, die der föderative Staat geschaffen hat, auf eine erträgliche Weise zu mildern.

VIII. Wenn allgemein anerkannt wird, daß die gegenwärtigen Leistungsunterschiede zwischen den gemeindlichen Gebietskörperschaften weit größer sind, als der Sozialstaat hinnehmen kann, und wenn man einräumen muß, daß ein allerorts befriedigender Leistungskraftausgleich schon wegen der atomistischen Struktur der Gemeindegebiete nicht erfolgen kann, so bietet sich doch ein Reformkonzept an, das die Verhältnisse auf Dauer wesentlich bessern könnte. Es wären jedoch folgende Voraussetzungen zu erfüllen:

- a) Eine quantitative Verbesserung der kommunalen Steuereinnahmen
- b) Eine ausgeglichene Einnahmeverversorgung der Gemeinden durch die Schaffung eines kommunalen Steuersystems von mäßiger Wachstumsreagibilität;
- c) Eine Reform des gemeindlichen Finanzausgleichs;
- d) Alle Landkreise müßten bereit sein, ihrer inneren Ausgleichsaufgabe gerecht zu werden;
- e) Es müßten Großkreise durch die Wiedereinkreisung vieler Städte geschaffen werden.

Tabelle 1

Einkommen der Gemeinden aus Steuern und Finanzaufwendungen 1956

	Einwoh- nerzahl	Realsteuern										Allgemeine Finanz- zuwei- sungen	zusammen (Spalte 10 + 11)
		Grundsteuer		Gewerbesteuer 1)						Übrige Steuern			
		A	B	E. u. K.	Lohnsummen- steuer		zus.	Einnahmen					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		
in DM je Einwohner													
in 1 000													
Kreisfreie Städte													
200 000 und mehr E	9 349	0,43	30,70	118,24	20,57	138,81	135,25	16,67	183,04	16,86	199,90		
100 000 bis unter 200 000	3 535	0,90	29,23	97,32	18,25	115,57	111,29	14,10	155,52	24,00	179,52		
50 000 bis unter 100 000	2 634	0,85	26,51	105,70	12,32	118,01	114,06	13,00	154,43	19,82	174,25		
weniger als 50 000	1 453	1,41	28,10	107,42	8,27	115,69	110,38	13,70	153,59	13,37	166,96		
Durchschnitt	(16 972)	0,68	29,52	111,00	17,75	128,75	124,84	15,31	170,34	18,51	188,84		
Kreisangeh. Gemeinden u. Ämter													
20 000 und mehr	3 943	1,34	23,99	105,12	14,89	120,01	116,46	7,21	148,99	15,39	164,40		
10 000 bis unter 20 000	3 315	2,95	20,02	88,16	7,37	95,52	94,22	6,15	123,34	14,67	138,02		
5 000 bis unter 10 000	4 517	4,80	17,40	69,53	3,19	72,72	73,80	5,08	101,09	13,73	114,82		
3 000 bis unter 5 000	3 416	7,50	13,58	54,43	1,39	55,83	59,36	3,59	84,04	15,47	99,51		
1 000 bis unter 3 000	7 894	12,46	9,39	33,70	0,60	34,29	39,35	2,03	63,23	15,14	78,37		

v. H. der Gesamteinahmen

<u>Kreisfreie Städte</u>										
200 000 und mehr	0,2	15,4					67,7	8,3	91,6	8,4
100 000 bis unter 200 000	0,5	16,3					62,0	7,9	86,6	13,4
50 000 bis unter 100 000	0,5	15,2					65,5	7,5	88,6	11,4
weniger als 50 000	0,8	16,8					66,1	8,2	92,0	8,0
Durchschnitt	0,4	15,6					66,1	8,1	90,2	9,8
<u>Kreisangeh. Gemeinden u. Ämter</u>										
20 000 und mehr	0,8	14,6					70,8	4,4	90,6	9,4
10 000 bis unter 20 000	2,1	14,5					68,3	4,5	89,4	10,6
5 000 bis unter 10 000	4,2	15,2					64,3	4,4	88,0	12,0
3 000 bis unter 5 000	7,6	13,6					59,6	3,6	84,5	15,5
1 000 bis unter 3 000	15,9	12,0					50,2	2,6	80,7	19,3
weniger als 1 000	36,8	7,6					29,4	1,6	75,4	24,6
Ämter	-	-					-	-	100,0	100
Durchschnitt	10,9	13,0					57,6	3,5	85,0	15,0

1) Steuerberechnungsgleichheitsklasse abgeglichen.

Quelle: Rudolf Hermann: Das örtliche Aufkommen ... a.a.O., S. 123.

Tabelle 2

Einnehmen der Gemeinden ¹⁾ aus Steuern und Finanzaufwendungen 1962

Größenklasse (mit bis unter Einwohnern)	Ein- wohner- zahl am 30.6.1962	Realsteuern						Übrige Steuern 5)	Gemeinde- steuern zusammen	Allgem. Finanz- zuwei- sungen	Zusammen (Spalten 8 + 9)	nachrichtliche Spezielle Zuweisungen von Land- und Ge- meinden (Gr.)
		Grundsteuer		Gewerbesteuer 4)								
		A 2)	B 3)	Ertrag und Kapital	Lehneun- steuer	Zusammen						
		2	3	4	5	6						
		in 1 000										
1							7	8	9	10	11	
Kreisfreie Städte												
200 000 und mehr	10 541	0,37	36,70	227,96	27,77	255,73	17,39	310,19	39,82	350,01	70,19	
100 000 bis unter 200 000	3 669	0,87	32,93	171,74	25,13	196,87	13,75	244,42	55,70	300,12	72,35	
50 000 bis unter 100 000	2 868	0,79	32,66	185,79	20,11	205,90	13,56	252,92	42,86	295,78	60,17	
weniger als 50 000	1 445	1,31	34,45	158,41	9,43	167,84	17,40	221,00	35,97	256,97	69,46	
Durchschnitt	18 522	0,61	35,15	204,88	24,63	229,52	16,08	281,35	43,14	324,49	69,01	
Kreisangeh. Gemeinden u. Ämter												
20 000 und mehr	5 216	1,33	26,92	181,39	20,43	201,82	4,72	234,79	50,27	285,07	49,29	
10 000 bis unter 20 000	3 819	2,61	23,88	144,13	8,50	152,63	4,64	183,75	50,18	233,93	48,74	
5 000 bis unter 10 000	5 135	4,76	20,94	126,57	3,99	130,56	4,25	160,52	52,55	213,08	44,27	
3 000 bis unter 5 000	3 933	7,28	17,26	108,76	1,89	110,65	3,40	138,58	56,70	195,29	46,55	
1 000 bis unter 3 000	8 184	13,57	13,14	74,56	0,68	75,25	2,23	104,18	59,34	163,53	45,94	
weniger als 1 000	7 399	29,15	7,70	40,78	0,18	40,96	1,15	78,96	59,52	138,48	57,56	

Tabelle 3

Einnahmen aus Steuern, Finanzaufweisungen und Verwaltungszweiggebundenen Zuweisungen in den Landkreisen und kreisfreien Städten

Rechnungsjahr 1962 (DM je Einwohner)

Einnahmeart	Bayern		Hessen		Nordrh.-Westf.		Rheinl.-Pfalz		Schlesw.-Holst.	
	LG	St. 2)	LG	St.	LG	St.	LG	St.	LG	St.
Steuern	114	280	135	357	179	267	123	270	129	210
Verhältnis 1	1	: 2,4	1	: 2,6	1	: 1,5	1	: 2,2	1	: 1,6
(Zum Vergl. 1959)	1	: 2,4	1	: 2,5	1	: 1,6	1	: 2,3	1	: 1,8
Allg. Finanzaufweisungen	41	9	77	40	97	54	53	14	88	62
Zwischensumme	155	289	212	397	276	321	176	284	217	272
Verhältnis 2	1	: 1,9	1	: 1,9	1	: 1,2	1	: 1,6	1	: 1,2
(Zum Vergl. 1959)	1	: 1,9	1	: 2,1	1	: 1,3	1	: 1,9	1	: 1,5
Verwaltungszweiggeb. Zuweisungen			66	63	64	57	74	66	78	65
Summe	-	-	278	460	340	378	250	350	295	337
Verhältnis 3	-	-	1	: 1,6	1	: 1,1	1	: 1,4	1	: 1,1
(Zum Vergl. 1959)	-	-	1	: 2,0	1	: 1,3	1	: 1,8	1	: 1,3

1) Landkreise und kreisangehörige Gemeinden zusammen.

2) Kreisfreie Städte.

Quelle: Deutscher Landkreistag (Beigeordneter Hacker).

L I T E R A T U R V E R Z E I C H N I S

A. Bücher und Aufsätze

- (1) Albers, Willi: Die Aufgaben- und Einnahmenverteilung auf die öffentlichen Gebietskörperschaften, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Jg. I/1962, Bd. 1, Stuttgart und Köln, S. 65 - 92.
- (2) Albers, Willi: Das Popitz'sche Gesetz der Anziehungskraft des übergeordneten Haushaltes, in: Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 30/II, Berlin 1964, S. 79 ff.
- (3) Albers, Willi: Möglichkeiten und Grenzen eines interkommunalen Finanzausgleichs, in: Kommunale Finanzreform, Schriftenreihe der Forschungsstelle der Friedrich-Ebert-Stiftung, Hannover 1961, S. 63-83.
- (4) Badura, Peter: Auftrag und Grenzen der Verwaltung im sozialen Rechtsstaat, in: DÖV, H. 13/1968.
- (5) Badura, Peter: Die Daseinsvorsorge als Verwaltungszweck der Leistungsverwaltung und der soziale Rechtsstaat, in: DÖV, H. 17-18, 1966.
- (6) Bahrdt, Hans-Paul: Die Gemeinde in der Industriegesellschaft, Köln 1962.
- (7) Baumann, Fritz-Achim: Die allgemeine untere staatliche Verwaltungsbehörde im Landkreis, Bd. 35 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Berlin 1967.
- (8) Becker, Erich: Der Finanzausgleich, der Verwaltungsverbund und die Selbstverwaltungsgarantie, in: Kommunale Finanzen, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 8, Berlin 1959, S. 20-29.
- (9) Becker, Erich: Die Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage der kommunalen Ordnung in Bund und Ländern, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 1. Bd., Berlin, Göttingen und Heidelberg 1956, S. 113-184.
- (10) Becker, Erich: Kommunalverwaltung und Staatsverwaltung, in: Zur Struktur der deutschen Verwaltung, Bd. 33 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Berlin 1960, S. 68-84.
- (11) Berkenhoff, Hans-Albert: Die Ausgleichsaufgabe der Landkreise, in: Der Gemeindehaushalt, H. 8/1959.

- (12) Berkenhoff, Hans-Albert: Die Grenzen der Ausgleichsfunktion der Landkreise, in: Finanzwirtschaftliche Fragen der kreisangehörigen Stadt, Göttingen 1962, S. 23 ff.
- (13) Berkenhoff, Hans-Albert: Kreisumlage und Amtsumlage, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 3. Bd., Berlin, Göttingen und Heidelberg 1959, S. 357-376.
- (14) Berkenhoff, Hans-Albert: Die Raumbedeutung kleinerer und mittlerer Städte, in: Moderne Gemeinde, Mühlheim, H. 1/1964.
- (15) Berkenhoff, Hans-Albert: Zur Zentralität der kreisangehörigen Stadt, in: Kommunalwirtschaft, H. 10/1964.
- (16) Bickel, Wilhelm: Finanzwirtschaftliche Beziehungen zwischen öffentlichen Körperschaften, in: Handbuch der Finanzwissenschaften, 2. Bd., 2. Aufl., Tübingen 1956, S. 730-788.
- (17) Blankenburg von, Peter: Agrarsoziologie, Stuttgart 1962.
- (18) BM für Arbeit und Sozialordnung: Die Standortwahl der Industriebetriebe in der BRD, Bonn 1966.
- (19) Bodenstaff, Hans: Die Mehr- oder Minderbelastung kreisangehöriger Gemeinden, Siegburg 1962.
- (20) Bohmann, Herbert: Das Gemeindefinanzsystem, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, H. 2, 2. Aufl., Köln 1967
- (21) Boustedt, Olaf: Stadt und Land zwischen Gestern und Morgen, in: Der Landkreis, H. 7/1964.
- (22) Boustedt, Olaf: Gedanken über den künftigen Verstädterungsprozeß und die Rolle der Städte, in: Polis und Regio, Veröffentlichungen der List Gesellschaft e.V., Bd. 57, Basel und Tübingen 1967, S. 217-236.
- (23) Brandis, Henning: Hygiene des Dorfes, in: Hygiene des Dorfes, hrsg. vom Niedersächs. Sozialministerium, Hannover 1962, S. 11-15.
- (24) Brecht, Arnold: Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Leipzig und Berlin 1932.
- (25) Briefs, Götz: Unternehmer in Inflation und Stagnation, in: FAZ Nr. 76 vom 1.4.1967.
- (26) Buchanan, Colin: Verkehr in Städten, Essen 1964.
- (27) Bürger, Max: Das Alter in der Großstadt, in: Der Mensch in der Großstadt, Stuttgart 1960, S. 55-68.

- (28) Buerstedde, Wilhelm: Kommunale Selbstverwaltung im sozialen Rechtsstaat, in: Moderne Gemeinde, Mülheim, H. 2/1963.
- (29) Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände: Zentrale Orte, Denkschrift, Köln 1965.
- (30) Cantner, Walter: Verfassungsrecht der Landkreise, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 1. Bd., Berlin, Göttingen und Heidelberg 1956, S. 409-469.
- (31) Catz, Casimir: Bleibt es beim gewohnten Tempo ?, in: Der Volkswirt Nr. 46 vom 15.11.1963.
- (32) Christaller, Walter: Die zentralen Orte in Süddeutschland, Jena 1933.
- (33) Delvos, Hubert: Arme und reiche Gemeinden, in: FAZ vom 18.6.1966.
- (34) Demmer, Johannes: Strukturwandel in Stadt und Land, in: Kommunalwirtschaft, H. 3/1959.
- (35) Demoll, Reinhard: Die Sorge um das Wasser, in: Der Mensch in der Großstadt, Stuttgart 1960, S. 87-102.
- (36) Deutscher Bundestag: Bericht der Sachverständigenkommission über eine Untersuchung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden, Bundestagsdrucksache IV/2661 vom 29.10.1964.
- (37) Deutscher Bundestag: Raumordnungsbericht 1966 der Bundesregierung (Drucksache V/1155).
- (38) Deutscher Bundestag: 1. Raumordnungsbericht der Bundesregierung (Drucksache IV/1492).
- (39) Deutscher Landkreistag: Strukturpolitische Notwendigkeiten beim Ausbau der Bundesrepublik, Bd. 5 der Veröffentlichungen des Vereins für Geschichte der Landkreise e.V., Bonn 1962.
- (40) Deutscher Städtetag: Das Unrecht an den Städten, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, H. 18, Berlin, Köln und Mainz 1966.
- (41) Deutscher Städtetag: Die Verkehrsprobleme der Städte, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, H. 10, Stuttgart und Köln 1963.
- (42) Deutscher Städtetag: Reform der Gemeindefinanzen 1969, Sonderdruck 1968.

- (43) Die Raumordnung in der BRD: Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung, Stuttgart 1961.
- (44) Dittrich, E.: Raumnot und Ballung, Informationen des Instituts der Raumforschung, H. 1 und 2/1957.
- (45) Dombrowski, Erich: Die Übersehenen, Sonderdruck der FAZ vom 20. Juni 1960.
- (46) Doxiades, C.A.: Die Zukunft unserer Städte, in: Ekistics, Athens, Oktober 1961.
- (47) Drevermann, Wolf: Die subventionierte Anziehungskraft der Großstädte muß aufhören, in: FAZ Nr. 18 v. 21.1. 1967.
- (48) Dufhues, Hermann: Der Landkreis heute und morgen, hrsg. vom Landkreistag Nordrhein-Westfalen, Mai 1960.
- (49) Ehrlicher, Werner und Mitarbeiter: Kommunalen Finanz- ausgleich und Raumordnung, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 51, Hannover 1967.
- (50) Ehrlicher, Werner: Kommunale Finanzprobleme, in: KStZ., Siegburg, Nr. 5/1967.
- (51) Elsner, Hermann: Babylonische Verwirrung: Steuerkraft - Finanzkraft - Investitionskraft, in: Der Städtetag, H. 5/1968, S. 13-16.
- (52) Emminger, Otmar: Auf dem Wege zur Stabilität, in: FAZ Nr. 198 vom 27.8.1966.
- (53) Ernst, Werner: Die Gemeinden in der Raumordnung, in: Buch deutscher Gemeinden 1965, Köln und Berlin 1965, S. 27-39.
- (54) Eucken, Walter: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 2. Aufl., Tübingen und Zürich 1955.
- (55) Evers, Hans: Gemeindegröße und Verwaltungsaufwand, in: Informationen, hrsg. vom Institut für Raumforschung, Bad Godesberg, Jg. 7/1957, Nr. 7.
- (56) Forsthoff, Ernst: Der soziale Rechtsstaat in verfassungsrechtlicher Sicht auf der Staatsrechtslehrertagung 1953, in: DÖV 1953.
- (57) Forsthoff, Ernst: Die Daseinsvorsorge und die Kommunen, Köln-Marienburg 1958.
- (58) Forsthoff, Ernst: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, I. Bd., Allg. Teil, 4. Aufl., München und Berlin 1954.

- (59) Fourastié, Jean: Die große Hoffnung des 20. Jahrhunderts, Köln-Deutz 1954.
- (60) Frick, Eugen: Landkreisordnung für Baden-Württemberg, Stuttgart 1960.
- (61) Galbraith, J.K.: Gesellschaft im Überfluß, Knauers Taschenausgabe, München und Zürich 1963, Bd. 23.
- (62) Gasser, Christian: Die Konzentration von Bevölkerung und Erwerbstätigen 1850 - 1950, in: Industrielle Organisation, Zürich, Nr. 2/1961, S. 49-62.
- (63) Gawatz, Eberhardt: Die Gemeinderatswahl 1962, in: Stat. Monatshefte für BW, H. 2/1963.
- (64) Gönnerwein, Otto: Gemeinderecht, Tübingen 1963.
- (65) Gottberg, Ludwig: Die Bedeutung der Luftverunreinigung aus ärztlich-hygienischer Sicht, in: Schmutzige Luft, hrsg. vom BM für Gesundheitswesen, Bonn 1963.
- (66) Gröbner, Peter: Die Ausgleichsfunktion und Ausgleichsaufgabe der Landkreise, in: Die Gemeinde, Zeitschrift für das Verwaltungs-, Finanz- und Rechnungswesen der badischen Selbstverwaltung, Karlsruhe, Heft 11/1961.
- (67) Gröbner, Peter: Die kommunale Situation in Bayern, in: Buch deutscher Gemeinden 1965, hrsg. vom Deutschen Gemeindetag, Köln und Berlin 1965, S. 163-175.
- (68) Gröner, Gerhard: Die Ehescheidungen in den Jahren 1958 - 1960, in: Stat. Monatshefte für BW, H. 1/1962.
- (69) Gropius, Walter: Architektur, Fischer-Bücherei, Frankfurt und Hamburg 1959.
- (70) Grube, Walter: Vogteien, Ämter, Landkreise in der Geschichte Südwestdeutschlands, hrsg. vom Landkreistag BW, Stuttgart 1960.
- (71) Gutknecht, Rainer: Auswirkungen des Regionalverbandes auf die Verwaltungsgliederung der Mittelstufe, in: DÖV, H. 5 u. 6/1966.
- (72) Hacker, Horst: Die Mehr- oder Minderbelastung bei der Kreisumlage, in: DÖV 1953.
- (73) Hacker, Horst: Finanzausgleich, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 3. Bd., Kommunale Finanzen und kommunale Wirtschaft, Berlin, Göttingen und Heidelberg 1959, S. 395-453.
- (74) Hacker, Horst: Finanzierung von Gemeindeaufgaben durch die Landkreise ?, in: Der Landkreis, H. 1/1962.

- (75) Hacker, Horst: Geht es den Landkreisen besser ?, in: Der Landkreis, H. 1/1967.
- (76) Hacker, Horst: Kreissteuern und sonstige Kreisfinanzen, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 3. Bd., Berlin, Göttingen und Heidelberg 1959, S. 346-356.
- (77) Hacker, Horst: ... zum Wohle ihrer Bürger, in: Der Landkreis, H. 3/1967.
- (78) Hahn, Jürgen: Regionalplanung, Regionen und Verwaltungsreform, in: Polis und Regio, Veröffentlichungen der List Gesellschaft e.V., Bd. 57, Basel und Tübingen 1967, S. 359-373.
- (79) Haller, Heinz: Finanzpolitik, 2. Aufl., Tübingen 1961.
- (80) Hanky, Hans: Wohin steuert das Auto ?, in: Verkehr - Wege in die Zukunft, Beiheft der Volkswirt zu Nr. 23 vom 11.6.1965.
- (81) Hansmeyer, Karl-Heinrich: Gemeindliche Schuldaufnahme und wirtschaftliches Wachstum, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Jg. 4/1965, 2. Bd., Stuttgart und Köln 1965, S. 197-219.
- (82) Hansmeyer, Karl-Heinrich: Interkommunaler Finanzausgleich, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Jg. 5/1966, 2. Bd., Stuttgart und Köln 1966, S. 263-284.
- (83) Harmsen, Hans: Wie wollen wir wohnen ?, in: Der Mensch in der Großstadt, Stuttgart 1960, S. 151-162.
- (84) Hauenstein, Fritz: Das Lebensmittel Wasser, in: FAZ vom 3. August 1968.
- (85) Heckt, Wilhelm: Zur Methode eines Vergleichs der Leistungen der Länder im kommunalen Finanzausgleich, in: Kommunalwirtschaft Nr. 7/1961.
- (86) Henle, Wilhelm: Finanzreform zwischen Förderalismus und Fiskalpolitik, in: DÖV, H. 17-18/1966.
- (87) Hensel, Walter: Antworten und Folgerungen, in: Die Stadt muß leben, Neue Schriften des Deutschen Städte-tages, H. 9, Stuttgart und Köln 1962, S. 85-96.
- (88) Hermann, Kurt: Die Grundsteuer im Rahmen der Reform des gemeindlichen Steuersystems, in: Kommunalwirtschaft, H. 7/1959.
- (89) Hess. Stat. Landesamt: Hessen unter den Bundesländern, Wiesbaden 1963.

- (90) Hessler, Heinz-Dieter: Der unsichtbare Finanzausgleich, in: Kommunale Finanzreform, Schriftenreihe der Forschungsstelle der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1961, S. 85-112.
- (91) Hettlage, Karl-Maria: Die Gemeinde in der Finanzverfassung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Jg. 3/1964, 1. Bd., Stuttgart und Köln 1964, S. 1-24.
- (92) Hettlage, Karl-Maria: Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, H. 14, Berlin 1956, S. 2-36.
- (93) Hettlage, Karl-Maria: Gemeindefinanzreform 1962 ?, in: Der Volkswirt Nr. 4/1961.
- (94) Hettlage, Karl-Maria: Grundsatzfragen antizyklischer Finanzpolitik, in: Geldwert und öffentliche Finanzen, Aktionsgemeinschaft soziale Marktwirtschaft, Tagungsprotokoll Nr. 23, Ludwigsburg 1965, S. 52-67.
- (95) Hillebrecht, Rudolf: Die Auswirkungen des Strukturwandels in Wirtschaft und Gesellschaft auf den Verkehr, in: II. Studientagung der Verkehrswissenschaft, Hamburg 1963, S. 71-81.
- (96) Hoffmann, Rudolf: Die Rolle des Verkehrs im Stadt - Land - Verhältnis, in: STUDIUM GENERALE, Jg. 16, H. 11, 1963, S. 652-659.
- (97) Institut " Finanzen und Steuern ": Die große Finanzreform, Gutachten, H. 80 der Schriftenreihe des Instituts " Finanzen und Steuern ", Bonn 1967.
- (98) Institut " Finanzen und Steuern ": Grundlagen und Möglichkeiten einer organischen Finanz- und Steuerreform, H. 30, Bd. 1, Bonn, o.J.
- (99) Isbary, Gerhard: Kommunale Folgekosten in zentralen Orten, in: Der Landkreis, H. 3/1966.
- (100) Isbary, Gerhard: Raumordnung und territoriale Verwaltungsgliederung, in: Raumordnung und kommunale Selbstverwaltung, Tagungsbericht über eine kommunalpol. Tagung des Niedersächs. IM vom 3./4. Mai 1962.
- (101) Isbary, Gerhard: Verlust der Funktionseinheit der Gemeinde, in: Polis und Regio, Veröffentlichungen der List Gesellschaft e.V., Bd. 57, Basel und Tübingen 1967, S. 86-91.

- (102) Isbary, Gerhard: Zentrale Orte und Versorgungsnahbereiche, Mitteilungen des Instituts für Raumforschung, Bad Godesberg, H. 56.
- (103) Isbary, Gerhard: Die Verdichtung der Kreise, in: Der Kreis in unserer Zeit, Bd. 8 der Veröffentlichungen des Vereins für Geschichte der Landkreise e.V., Bonn 1966, S. 47-60.
- (104) Isbary, Gerhard: Zur Gliederung der Bundesrepublik in Planungsräume, in: DÖV, H. 21-22/1963.
- (105) Jochimsen, Reimut / Treuner, Peter: Entwicklungsstrategie für das flache Land, in: Der Volkswirt Nr. 32, vom 9.8.1968.
- (106) Jürgensen, Harald: Wirtschaftliches Wachstum - Basis oder Schranke der Urbanität ?, in: Leben in der Stadt !, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, H. 16, Stuttgart und Köln 1965, S. 63-92.
- (107) Kapp, William: The social costs of private enterprise, Cambridge, Mass., 1950.
- (108) Katz, Morris: Die physikalische und chemische Natur der Luftverunreinigung, in: Die Verunreinigung der Luft, hrsg. von der World Health Organization, Dtsch. Ausg. Weinheim 1964, S. 91-151.
- (109) Keller, Theo: Das Popitz'sche Gesetz und die Schweizer Gemeinden, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Jg. 5/1966, 1. Bd., Stuttgart und Köln 1966, S. 78-92.
- (110) Kessler, Gerhard: Der Landkreis und seine Städte, in: Der Landkreis, H. 5/1964.
- (111) Klaus, Joachim: Theorie mit neuen Dimensionen, in: Der Volkswirt Nr. 46 v. 25.11.1966.
- (112) Klemmer, Paul: Zwischen Wunsch und Wirklichkeit, in: Der Volkswirt Nr. 30 v. 26.7.1968.
- (113) Klüber, Hans: Das Göttinger Beispiel, in: DÖV, H. 7/1965.
- (114) Klüber, Hans: In der Großstadt leben ?, in: Kommunalwirtschaft, H. 6/1968.
- (115) Klüber, Hans: Kommunale Probleme im Ballungsraum, in: Kommunalwirtschaft, H. 8/1961.
- (116) Koeck, Wolfgang: Existenzfragen der Industriegesellschaft, 1. Aufl., Düsseldorf und Wien 1962.

- (117) Kölble, Josef: Gemeindefinanzreform und Selbstverwaltungsgarantie, in: Die Finanzreform und die Gemeinden, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, Berlin 1966, S. 17-38.
- (118) Köllmann, Wolfgang: Verstädterung, in: Der Mensch in der Großstadt, Stuttgart 1960, S. 25-40.
- (119) König, René: Grundformen der Gesellschaft: Die Gemeinde, Rohwohlt-Taschenbuch, Hamburg 1958.
- (120) Kötter, Herbert: Heutige Anforderungen von Wirtschaft und Gesellschaft an die Leistungen der ländlichen Selbstverwaltungen, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Jg. 3/1964, 2. Bd., Stuttgart und Köln 1964, S. 199-213.
- (121) Kommission für die EWG: Dokumente der Konferenz über Fragen der regionalen Wirtschaft vom 6. bis 8.12.1961, Bd. II.
- (122) Kommission für die Finanzreform: Gutachten über die Finanzreform in der BRD, Stuttgart, Köln, Berlin, Mainz 1966.
- (123) Krause, Walter: Das Bildungsgefälle zwischen Stadt und Land, in: Die lebendige Gemeinde, H. 4/1963, Zeitschrift für das Verwaltungs-, Finanz- und Rechnungswesen der badischen Selbstverwaltung, Karlsruhe.
- (124) Krelle, Wilhelm: Gesellschaftspolitik in der Wohlstandsgesellschaft, in: Die Mitarbeit, Evangelische Monatshefte zur Gesellschaftspolitik, Heidelberg 1964, S. 529 f.
- (125) Kübler, Walter: Was tut sich gegenwärtig auf dem Gebiet der Gemeindefinanzreform ?, in: Landkreisnachrichten aus BW, H. 3/1968.
- (126) Kultusministerium BW: Bildung in neuer Sicht, Schriftenreihe, Reihe A Nr. 10, 1968.
- (127) Kumpf, Walter: Industriemüll - Hausmüll, in: Industrieabwässer, Düsseldorf 1964.
- (128) Kumpf, Walter: Tagesfragen der Wasserwirtschaft, in: Staatsanzeiger für BW vom 27.1.1964.
- (129) Landkreistag BW: Die Entwicklung der Sozialausgaben und der allgemeinen Deckungsmittel seit Inkrafttreten des Bundessozialhilfegesetzes (Sozialstudie), in: Landkreisnachrichten BW, H. 2/1968.

- (130) Landtagsdrucksache BW: Beilage 1100 vom 21. Juni 1961 (Entwurf eines Gesetzes über den kommunalen Finanzausgleich).
- (131) Landtagsdrucksache BW: Beilage 285 vom 29. September 1964 (Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den kommunalen Finanzausgleich und des Gesetzes über den Gewerbesteuerenausgleich zwischen Betriebsgemeinden und Wohngemeinden).
- (132) Landtagsdrucksache BW: Beilage 270 vom 15. Oktober 1960 (Denkschrift über den kommunalen Finanzausgleich).
- (133) Landtagsdrucksache BW: Beilage 3707 vom 14. Dezember 1966 (Denkschrift über die Verschuldung der Gemeinden).
- (134) Landtagsdrucksache BW: Rede des Finanzministers Dr. Müller zur Vorlage des Staatshaushaltsplanes 1963 am 20. September 1962.
- (135) Lehr, Albert-Maria: Der Gestaltwandel der Stadt als Ursache und Folge der Verkehrsentwicklung, in: Die Stadt zwischen Gestern und Morgen, Sonderreihen der List Gesellschaft e.V., Stimmen der Praxis, Bd. 2, Tübingen 1961, S. 1-99.
- (136) Leibbrand, Kurt: Die Verkehrsnot der Städte, in: Der Mensch in der Großstadt, Stuttgart 1960, S. 103-115.
- (137) Lenort, Norbert: Strukturforschung und Gemeindeplanung, Köln und Opladen 1960.
- (138) Littmann, Konrad: Finanzpolitik und Wirtschaftsraum, in: KStZ, Siegburg, H. 4/1963.
- (139) Lorscheider, Leo: Der Kreis in unserer Verfassungsordnung, in: Der Kreis in unserer Zeit, Schriften des Deutschen Landkreistages, Bd. 8 der Veröffentlichungen des Vereins für Geschichte der Landkreise e.V., Bonn 1966, S. 61-74.
- (140) Loschelder, Wilhelm: Grundfragen der Finanzverfassung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Jg. 5/1966, 2. Bd., Stuttgart und Köln, S. 185 ff.
- (141) Loschelder / Storck / Mäding: Gutachten über die Raumprobleme der Stadt Kiel, Kiel 1955.
- (142) Lücke, Paul: Investitionen für morgen, in: Der Volkswirt, Beiheft zu Nr. 17 vom 30. April 1965 (Raumordnung zwischen Wunsch und Wirklichkeit).

- (143) Lücke, Paul: Raum und Gesellschaft, in: Raum und Siedlung, Zeitschrift für praktische Raumordnung, Köln, H. 1/1967.
- (144) Maunz / Dürig: Grundgesetz, 2. Auflage, München und Berlin 1963.
- (145) Mengert, Friedrich: Statistische Zahlen zur Finanzlage der kleinen Gemeinden, in: Buch deutscher Gemeinden 1965, Köln und Berlin 1965, S. 61-79.
- (146) Messner, Johannes: Wandlungen in den westlichen Demokratien, in: Der Volkswirt, Beiheft zu Nr. 51/52 vom 20. Dezember 1963 (Herausforderung in einer veränderten Welt).
- (147) Mitscherlich, Alexander: Die Stadt der Zukunft, in: FAZ Nr. 101 vom 2. Mai 1967.
- (148) Möller, Alex: Ohne Finanzreform geht es nicht, in: Der Volkswirt, Beiheft zu Nr. 20 v. 15.5.1964 (Die Zukunft der Stadt).
- (149) Möller von, E.: Das Recht der preußischen Kreis- und Provinzialverbände, Breslau 1866.
- (150) Müller, Georg: Industriebesatz - ein Maßstab regionaler Wirtschaftskraft, in: Zahl und Leben, Schriftenreihe, H. 1, Mainz und Köln 1965.
- (151) Nau, Philipp: Staatliche Raumordnung und gemeindliche Selbstverwaltung, in: DÖV, H. 14/1962.
- (152) Neuffer, Martin: Gezeigt soll werden ..., in: Die Stadt und ihre Region, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, H. 8, Stuttgart und Köln 1962, S. 23-28.
- (153) Neumark, Fritz: Probleme und Aspekte einer Finanzreform, in: Die Finanzreform und die Gemeinden, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, Bd. 14, Berlin 1966, Einführung, S. VII-XVI.
- (154) Niemeier, Hans-Gerhart: Regionalplanung und Landesplanungsgesetze, in: DÖV, H. 21-22/1963.
- (155) Padberg, Hugo: Landwirtschaft - Teil der Gesamtwirtschaft, in: Der Volkswirt, Beilage zu Nr. 24 vom 15. Juni 1962 (Die deutsche Landwirtschaft an der Schwelle des Gemeinsamen Marktes).
- (156) Pagenkopf, Hans: Grundsatzfragen zur Neuordnung der bundesdeutschen Finanzverfassung, in: DÖV, 20. Jg. 1967, H. 17-18.

- (157) Papesch, Renate: Die Begünstigung der Konzentration durch die kommunale Wirtschaftsförderung, Institut für Mittelstandsforschung, Bonn 1959.
- (158) Peters, Hans: Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen, Berlin 1926.
- (159) Pfuhlmann, Herbert: Wandlungen der Sozialstruktur unter Berücksichtigung der Abgrenzung eines primären, sekundären und tertiären Sektors, Erlanger Diss. 1963.
- (160) Picht, Georg: Die deutsche Bildungskatastrophe, in: Christ und Welt vom 31. Januar 1964.
- (161) Pöhl, Karl-Otto: Gemeinschaftswerk - mehr als ein Wahlschlagler ?, in: Der Volkswirt Nr. 21 v. 28.5.1965.
- (162) Popitz, Johannes: Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Gutachten, erstattet der Studiengesellschaft für den Finanzausgleich, Berlin 1932.
- (163) Popitz, Johannes: Die Stellung der kreisangehörigen Städte mit mehr als 10 000 E in Preußen, in: Verwaltungsarchiv, Bd. 19, 1911.
- (164) Prognos AG: Die wirtschaftliche und demographische Entwicklung in der BRD und in den Bundesländern 1950-1975, Basel, September 1962.
- (165) Reinicke, Hans-Eckert: Der Landkreis und seine Funktionen, Göttingen 1963.
- (166) Reschke, Hans: Städte-Dämmerung ?, in: Die lebendige Gemeinde, Zeitschrift für das Verwaltungs-, Finanz- und Rechnungswesen der badischen Selbstverwaltung, Karlsruhe H. 4/1965.
- (167) Riemann, Friedrich: Die Kosten der Hygiene des Dorfes, in: Hygiene des Dorfes, hrsg. v. Niedersächs. Sozialministerium, Hannover 1962, S. 340-344.
- (168) Rosenberger, Gustav: Immissionswirkungen auf Tiere, in: Staub, Bd. 23, Nr. 3, März 1963, S. 151-155.
- (169) Rüb, Friedmund: Mit dem Lärm leben ?, in: Der Volkswirt Nr. 42 v. 22.10.1965.
- (170) Rudlof, Hermann: Das örtliche Aufkommen von Steuern, Institut Finanzen und Steuern, H. 64, Bonn 1961.
- (171) Schaeder, Reinhard: Föderalismus und soziale Sachbe-
reiche, in: Zur Struktur der deutschen Verwaltung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 33, Berlin 1967, S. 90-113.

- (172) Scheuner, Ulrich: Wandlungen im Föderalismus der Bundesrepublik, in: DÖV, H. 15-16/1966.
- (173) Schlempp, Hans: Notwendigkeit und Wege einer Auflockerung der Ballungszentren durch verstärkte Wohn- und Industrieansiedlungen in den Landkreisen, in: Kommunalwirtschaft, H. 3/1960.
- (174) Schmidt-Überreiter, Erna: Untersuchungen über die Krebstorblichkeit in Wien, in: Kommunalwirtschaft, H. 4/1964.
- (175) Schmölders, Günther: Finanzpolitik, Berlin, Göttingen und Heidelberg 1955.
- (176) Schmölders, Günther: " Finanzstarke " und " finanzschwache " Gemeinden, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 4. Jg. 1965, Bd. 2, Stuttgart und Köln 1965, S. 30-46.
- (177) Schnur, Roman: Reformen in Europa, in: Der Landkreis, H. 2/1968.
- (178) Schoen, Paul: Das Recht der Kommunalverbände in Preußen, Leipzig 1897.
- (179) Schöne, Friedrich: Bundesverfassung und Landkreisverfassung, in: DÖV, H. 14/1950.
- (180) Schröder, Dieter: Der Mensch - Objekt oder Subjekt der Standortwahl, in: Polis und Regio, Veröffentlichungen der List Gesellschaft e.V., Bd. 57, Basel und Tübingen 1967, S. 44-54.
- (181) Schröder, Ludwig: Landwirtschaft kann rentabel sein, in: Der Volkswirt Nr. 8/1965.
- (182) Schulze, Heinz: Gedanken über Raumordnung und Straßenbau, in: Der Landkreis, H. 4/1963.
- (183) Schweizer, Carl: Gedanken zu Städtebau und Verkehrsplanung, in: Staatsanzeiger für BW Nr. 64 v. 12. August 1964.
- (184) Seebisch, Gustav: Die Landkreise und die Gemeinden, in: Landkreisnachrichten aus BW, H. 1 vom 16. Juli 1962.
- (185) Seifarth, Friedrich-Constans: Gegenwartsfragen der Landkreise, in: Der Landkreis, H. 11/1966.
- (186) Seifert, Alwin: Erholungsgrün der Stadt, in: Der Mensch in der Großstadt, Stuttgart 1960, S. 163-175.
- (187) Siewecke, Fritz: Spiel und Sport im Dorf, in: Hygiene des Dorfes, hrsg. v. Niedersächs. Sozialministerium, Hannover 1962, S. 272-279.
- (188) Stat. Bundesamt: Statistisches Jahrbuch 1966, Stuttgart und Mainz 1966.

- (189) Stecker, Josef: Die Finanzfragen der Landkreise, in: Kommunale Finanzen, Bd. 8. der Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Stuttgart 1960, S. 77-85.
- (190) Steffan, Franz: Eine Rechnung in Milliarden, in: Der Volkswirt, Beiheft zu Nr. 20 v. 15. Mai 1964.
- (191) Stein, Walter: Die Stellung der Landkreise, ihre Aufgaben und ihre Finanzierung, Nr. 2 der Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Instituts, Lindenfels, Marburg 1960.
- (192) Strauß, Franz-Josef: Finanzreform - auf dem Wege zum modernen Bundesstaat, in: Jahre der Wende, Festschrift zum 65. Geburtstag von Alex Möller, Karlsruhe 1968, S. 73-87.
- (193) Stucken, Rudolf: Der Finanzausgleich in der BRD, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 14, 1954, S. 695 ff.
- (194) Stucken, Rudolf: Kritik an Popitz (Gutachten), in: Weltwirtschaftsarchiv, Bd. 37, 1933, S. 102 ff.
- (195) Stucken, Rudolf: Progressions- und Proportionalsteuern im Kommunalhaushalt, in: Kommunalwirtschaft, XVII. Jg. Nr. 13/1947.
- (196) Stucken, Rudolf: Das kommunale Schuldenproblem, in: Kommunalwirtschaft, H. 10/1958.
- (197) Stucken, Rudolf: Grundsätzliches zur Frage der Gemeindesteuern, in: Kommunalwirtschaft, H. 11/1958.
- (198) Stucken, Rudolf: Zur Neuordnung des Finanzausgleichs, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 127, 1927, S. 721 ff.
- (199) Stucken, R. und Herold, H.: Das örtliche Aufkommen der Einkommen-, Gebäude-, Grundvermögen- und Wohnsteuer, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 2, 1934, S. 121 ff.
- (200) Terhalle, Fritz: Die Finanzwirtschaft des Staates und der Gemeinden, Berlin 1948.
- (201) Thieme, Werner: Bund, Länder und Gemeinden, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Jg. 2/1963, 2. Bd., Stuttgart und Köln, S. 185-198.
- (202) Toynbee, Arnold: A Study of History, Bd. 1, Zürich 1958.
- (203) Troeger, Heinrich: Die Vorschläge zur Finanzreform, in: Kommunalwirtschaft, H. 12/1966.

- (204) Ullrich, Hermann: Forderungen an die Luftreinhaltung, zum Schutze der Vegetation, in: Staub, Bd. 23, Nr. 3 März 1963, S. 147-151.
- (205) Unruh von, Georg-Christoph: Der Kreis, Ursprung und Ordnung einer kommunalen Körperschaft, Köln und Berlin 1964.
- (206) Unruh von, Georg-Christoph: Die Kommunalverfassungspläne Hardenbergs und seine Mitarbeiter bis 1819, in: Der Landkreis, H. 5/1963.
- (207) Unruh von, Georg-Christoph: Verfassung und Auftrag des Kreises im demokratischen und sozialen Rechtsstaat, Köln und Berlin 1967.
- (208) Vogel, Hans-Jochen: Der Verkehr der großen Stadt München und der " Homo trafficus ", in: Moderne Gemeinde, Mühlheim, H. 3/1963.
- (209) Wagemann, Ernst: Menschenzahl und Völkerschicksal, Hamburg 1948.
- (210) Wagener, Frido: Das " Unbehagen " der kreisangehörigen Städte, in: Der Landkreis, H. 5/1964.
- (211) Wagener, Frido: Die Städte im Landkreis, Göttingen 1955.
- (212) Wagener, Frido: Gemeindeverwaltungen und Kreisverwaltungen, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Jg. 3/1964, 2. Bd., Stuttgart und Köln, S. 237-258.
- (213) Wagener, Frido: Verwaltung der Kreise in der Industriegesellschaft, in: Der Kreis in unserer Zeit, Schriften des Deutschen Landkreistages, Bd. 8 der Veröffentlichungen des Vereins für Geschichte der Landkreise e.V., Bonn 1966, S. 11-46.
- (214) Wagner, Adolph: Finanzwissenschaften, 2. Aufl., Leipzig 1893.
- (215) Wandhoff, Rolf: Auftrag und Aufgaben des Kreises, in: Der Kreis in unserer Zeit, Schriften des Deutschen Landkreistages, Bd. 8 der Veröffentlichungen des Vereins für Geschichte der Landkreise e.V., Bonn 1966, S. 75-88.
- (216) Weber, Hilde: Die Landwirtschaft in der volkswirtschaftlichen Entwicklung, Berichte über Landwirtschaft, 161. Sonderheft, Hamburg und Berlin 1955.
- (217) Weber, Werner: Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung ? Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes ? Welchen Inhalt sollen sie haben ? - Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, München und Berlin 1966.

- (218) Weber, Werner: Gegenwartsprobleme der interkommunalen Ordnung, in: Die Gemeinde im nachbarlichen und bundesstaatlichen Spannungsfeld, Göttingen 1962, S. 7-30.
- (219) Wehner, Bruno: Das zukünftige Straßennetz in den Städten, in: II. Studientagung für Verkehrswissenschaft, Hamburg 1963, S. 204-214.
- (220) Weinberger, Bruno: Das Unrecht beginnt mit 10 000, in: Das Unrecht an den Städten, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, H. 18, Sonderausgabe für den Deutschen Städtetag 1966, S. 29-39.
- (221) Weinberger, Bruno: Die Ausgleichsfunktion der Landkreise, in: Der Landkreis, H. 3/1959.
- (222) Weinberger, Bruno: Finanzlage und Kapitalmarkt, in: Den Wohlstand sichern !, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, H. 17, Stuttgart und Köln 1965, S. 23-34.
- (223) Weinberger, Bruno: Gefährdet das derzeitige kommunale Finanzsystem die Durchführung gegenwärtiger und zukünftiger Gemeindeaufgaben ?, in: Kommunale Finanzreform, Schriftenreihe der Friedrich-Ebert-Stiftung, Hannover 1961, S. 25-38.
- (224) Weinberger, Bruno: Das quantitative Problem der Gemeindefinanzreform, in: Die Finanzreform und die Gemeinden, Schriftenreihe des Vereines für Kommunalwissenschaft, Bd. 14, Berlin 1966, S. 71-109.
- (225) Willms, Walter: Lärmschutzplanung, in: Der Landkreis, H. 6/1964.
- (226) Wiss. Beirat beim BFM: Zur gegenwärtigen Problematik der Gemeindefinanzen, Gutachten, Bonn, 11. Juli 1959.
- (227) Wiss. Beirat beim BFM: Gutachten zum Gemeindesteuersystem und zur Gemeindesteuerreform in der BRD und Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des GG (Finanzreformgesetz), Schriftenreihe des BFM, H. 10, Bonn 1968.
- (228) Wittrock, Karl: Raumordnung, Raumplanung, Raumpolitik, Wiesbaden 1958.
- (229) Woite, Manfred: Die Kompetenzaufteilung im Landkreis und im Amt, Köln und Berlin 1963.
- (230) Wormit, Hans-Georg: Die Landkreisordnungen in der BRD, Schriften des Deutschen Landkreistages, Bd. 3 der Veröffentlichungen des Vereins für Geschichte der Landkreise, Köln 1960.

- (231) Wormit, Hans-Georg: Die Landkreise in Wissenschaft und Publizistik, in: Kommunalwirtschaft, H. 10/1958.
- (232) Wormit, Hans-Georg: Finanzprobleme der Landkreise, in: Kommunalwirtschaft, H. 3/1959.
- (233) Wormit, Hans-Georg: Ausgleichende Aufgaben der Landkreise, in: Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 11, Berlin 1961, S. 95-107. - Kurzfassung in: Der Landkreis, H. 5/1961, S. 135 f.

B. Gesetze, Gesetzentwürfe, Rechtsverordnungen,

Verwaltungsanordnungen

1. Edikt wegen der Errichtung von Kreisdirektorien und der Gendarmerie vom 30. Juli 1812 (GS S. 141)
2. Kreisordnung für die östlichen Provinzen Preußens (Ostpreußen, Westpreußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen) vom 23.12.1872 (GS S. 661)
3. Kreisordnung für Hohenzollern vom 2. April 1873 (GS S. 145)
4. Kreisordnung für Hannover vom 6.5.1884 (GS S. 181)
5. Kreisordnung für Hessen-Nassau vom 7.6.1885 (GS S. 193)
6. Kreisordnung für Westfalen vom 31.7.1886 (GS S. 217)
7. Kreisordnung für die Rheinprovinz vom 30.5.1887 (GS S. 209)
8. Kreisordnung für Schleswig-Holstein vom 26.5.1888 (GS S. 139)
9. Preußisches Kreis- und Provinzialabgabengesetz vom 23. April 1906 (GS S. 159)
10. Preußisches Ausführungsgesetz zum FAG 1923 vom 30. Oktober 1923 (GS S. 487)
11. Einführungsgesetz zu dem Gesetz über die kommunale Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebietes vom 29.7.1929 (GS S. 137)
12. Preußisches Änderungsgesetz zum Finanzausgleichsgesetz vom 24. März 1931 (GS S. 25)
13. Einführungsgesetz zu den Realsteuergesetzen vom 1. Dezember 1936 (RGBl. I S. 961)
14. Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946 (BayBS I. S. 3)
15. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBI. I S. 1)
16. Kreisordnung für Schleswig-Holstein vom 27. Februar 1950 (GVBl. S. 49)
17. Bayerische Gemeindeordnung vom 25. Januar 1952 (BayBS I S.461, GVBl. 1958, S. 100) mit Änderungen vom 26. November 1954, 23. Juli 1955, 11. Juli 1958, 19. Dezember 1958, 13. März 1959, 28. Oktober 1959, 28. November 1960, 30. Mai 1961 und 26. Oktober 1962.

18. Landkreisordnung für den Freistaat Bayern vom 16. Februar 1952 (BayBS I S. 515) i.d.F. der Gesetze vom 11. Juli 1958 (GVBl. S. 147), vom 12. November 1958 (GVBl. S. 329), vom 19. Dezember 1958 (GVBl. S. 345), vom 13. März 1959 (GVBl. S. 113) und vom 28. November 1959 (GVBl. S. 257).
19. Hessische Landkreisordnung vom 25. Februar 1952 (GVBl. S. 37) i.d.F. des Ersten Gesetzes zur Änderung der Hessischen Landkreisordnung vom 6. Juli 1954 (GVBl. S. 117)
20. Gemeindeordnung für Nordrhein-Westfalen vom 28.10.1952 i.d.F.v. 28. Oktober 1952 (GVBl. S. 283) mit Änderungen vom 29. Juni 1954, vom 6. April 1960 und vom 28. November 1961.
21. Landkreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 21. Juli 1953 (GVBl. S. 208) i.d.F. des Ersten Gesetzes zur Neuordnung und Vereinfachung der Verwaltung vom 23. Juli 1957 (GVBl. S. 189).
22. Erstes Wohnungsbaugesetz i.d.F.v. 25. August 1953 (BGBI. I S. 1047)
23. Verfassung des Landes BW vom 11. November 1953 (Ges.Bl. S.173)
24. Gesetz über den Finanzausgleich zwischen dem Land und den Gemeinden (GV) in BW vom 26. Juli 1954 (Ges.Bl. S. 103)
25. Entwurf eines Finanzverfassungsgesetzes und eines Länderfinanzausgleichsgesetzes (Bundestagsdrucksache 480 vom 29. April 1954)
26. Landkreisordnung für Rheinland-Pfalz (Teil C des Selbstverwaltungsgesetzes) i.d.F. des Landesgesetzes zur Änderung und Neufassung des Selbstverwaltungsgesetzes vom 5. Oktober 1954 (GVBl. S. 117)
27. Gesetz über den Gewerbesteuerenausgleich zwischen Betriebs- und Wohngemeinden vom 17.12.1954 (Ges.Bl. S. 178), geändert durch das zweite Gewerbesteuerenausgleichsgesetz vom 26. November 1956 (Ges.Bl. S. 170) und das dritte Gewerbesteuerenausgleichsgesetz vom 20. Juni 1961 (Ges.Bl. S. 193)
28. Gemeindeordnung für BW vom 25.7.1955 (Ges.Bl. S. 129) mit Änderungen vom 27. Januar 1958 (Ges.Bl. S. 17), vom 16. Juni 1958 (Ges.Bl. S. 155), vom 22. März 1960 (Ges.Bl. S. 94) und vom 1. August 1962 (Ges.Bl. S. 89)
29. Landkreisordnung für BW vom 10. Oktober 1955 (Ges.Bl. S. 207) i.d.F. der Gesetze vom 13. Januar 1958 (Ges.Bl. S. 7) und 16. Juni 1958 (Ges.Bl. S. 155)
30. Gesetz zur Änderung des Gewerbesteuerergesetzes vom 5. Oktober 1956 (BGBI. I S. 786)

31. Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Art. 106 GG vom 24. Dezember 1956 (BGBl. I S. 1077)
32. Bayerisches Gesetz über die Landesplanung vom 21. Dezember 1957 (GVBl. S. 323)
33. Gesetz über den Finanzausgleich zwischen dem Land und den Gemeinden (GV) in BW i.d.F. der Bekanntmachung vom 21. Januar 1958 (Ges.Bl. S. 10)
34. Niedersächs. Landkreisordnung vom 31. März 1958 (Nds. GVBl. S. 17).
35. Bundesbaugesetz vom 23. Juni 1960 (BGBl. I S 446)
36. Gesetz über die Landesplanung in Schleswig-Holstein vom 5. Juli 1961 (GVBl. S. 119)
37. Steueränderungsgesetz 1961 vom 13. Juli 1961 (BGBl. I S.981)
38. Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich vom 28.11.1961 (Ges.Bl. S. 345)
39. Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen vom 7. Mai 1962 (GVBl. S. 229)
40. Hessisches Landesplanungsgesetz vom 4. Juli 1962 (GVBl. S.311)
41. Bekanntmachung des IM und FM BW über die Grundsätze für die Gewährung von einmaligen Zuschüssen an die kommunalen Träger der Straßenbaulast gem. § 25 FAG 1962 vom 3. August 1962 (GABl. S. 365)
42. Landesplanungsgesetz BW vom 19. Dezember 1962 (Ges.Bl. 1963, S. 1)
43. Straßengesetz für BW vom 20. März 1964 (Ges.Bl. S. 78)
44. Gesetz zur Änderung des Bewertungsgesetzes und des Vermögenssteuergesetzes vom 24. März 1965 (BGBl. I S. 153)
45. Gesetz zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes vom 26. März 1965 (BGBl. I S. 156)
46. Raumordnungsgesetz vom 8. April 1965 (BGBl. I S. 306)
47. Entwurf eines Gesetzes über die Förderung städtebaulicher Maßnahmen in Stadt und Land (Städtebauförderungsgesetz), Bundestagsdrucksache IV/3491 vom 28. Mai 1965
48. Zweites Wohnungsbaugesetz (Wohnungs- und Familienheimgesetz) i.d.F.v. 1. September 1965 (BGBl. I S. 1618)

49. Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung vom 30. März 1966 (GVBl. v.31.3.1966, Ausgabe A)
50. Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz vom 14. Juli 1966 (GVBl. S. 177 ff)
51. Erlaß des IM über die Aufstellung der Haushaltspläne der Gemeinden und Landkreise für das Jahr 1967 (Zweiter Haushaltserlaß 1967) vom 1. August 1967 (GABl. v. 25. August 1967, S. 517)
52. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des GG (Finanzreformgesetz), Bundestagsdrucksache V/2861 vom 3#. April 1968

L E B E N S L A U F

Am 11. Februar 1923 wurde ich als Sohn des Gastwirts Wilhelm Buchter und seiner Ehefrau Magdalena, geb. Siebert, in Hockenheim geboren, wo ich noch heute mit meiner Ehefrau Luise, geb. Lehr, lebe. Dort besuchte ich auch die Volksschule; anschließend machte ich eine kaufmännische Lehre bei der Maschinenfabrik Heinrich Lanz AG in Mannheim durch, die ich vorzeitig beenden durfte. Anschließend wurde ich eingezogen; im August 1947 kehrte ich dann aus russischer Kriegsgefangenschaft zurück. Nach einem Besuch der Wirtschaftsober-schule in Mannheim war ich ab 1. Juli 1948 Redakteur an Tages-zeitungen. Am 2. Februar 1956 legte ich vor dem Oberschulamt Nordbaden das Begabten-Abitur ab, um am 2. Mai 1956 an der Universität Heidelberg das Studium der Volkswirtschaftslehre beginnen zu können, das ich im März 1961 an der Universität Erlangen mit dem Diplom-Examen abschloß.

Im März 1958 wurde ich zum Bürgermeister der Stadt Hockenheim gewählt und im Februar 1966 für weitere 12 Jahre wiedergewählt. In dieser Eigenschaft bin ich auch Vorsitzender des Verwaltungsrates der Bezirkssparkasse Hockenheim, sowie Aufsichtsratsvorsitzender der Hockenheim-Ring-GmbH. Außerdem bin ich als Landes-arbeitsrichter beim Landesarbeitsgericht Baden-Württemberg tätig. Seit August 1958 gehöre ich dem Kreistag und seit November 1960 auch dem Kreisrat des Landkreises Mannheim an.

